342
V40

UNIVERSUL JURIDIC ®

Prof. univ. dr.
Verginia VEDINAŞ

Drept administrativ

Ediția a XI-a,
revăzută și actualizată

UJ

III325 730
BCU IASI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III325 730
BCU IASI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAŞ
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă

DREPT ADMINISTRATIV

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației și doctrinei de specialitate existente până la data de 1 decembrie 2018.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

342
V40

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAŞ
Membru asociat al Academiei Oamenilor de Ştiinţă

808542

Drept administrativ

Ediţia a XI-a
Revăzută şi actualizată

– Curs universitar –

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ "M. EMINESCU" • IAŞI •
24. APR. 2019
ACU

0 000010 86311 BCU IAŞI

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Universul Juridic
Bucureşti
-2019-

Editat de **Universul Juridic SRL.**
Editura **Universul Juridic** este acreditată CNATDCU (lista A2) şi este considerată editură cu prestigiu recunoscut.

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2019, **Universul Juridic SRL.**
Toate drepturile asupra prezentei ediţii aparţin **Universul Juridic SRL.**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Universul Juridic SRL.**

! Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat fără ştampila şi semnătura Editurii sau, după caz, a Autorului/Autorilor, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Respect pentru autorii noştri, respect pentru profesia aleasă!

Prezenta lucrare, în tot sau în parte, este purtătoare de drepturi de autor, aflate sub protecţia Legii nr. 8/1996 privind dreptul de autor şi drepturile conexe. Întrucât, în contemporaneitate, aceste drepturi sunt ignorate şi încălcate într-o măsură alarmantă, în pofida sistemului valorilor şi convenţiilor sociale nescrise, a devenit necesară apărarea lor prin forţa şi sub sancţiunea legii.

UNIVERSUL JURIDIC SRL, titular al dreptului de autor asupra prezentei lucrări, precizează pentru cititorii săi:

- conform art. 196 din Legea nr. 8/1996, constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă reproducerea, fără autorizarea sau consimţământul titularului drepturilor recunoscute de lege, a operelor purtătoare de drepturi de autor sau a produselor purtătoare de drepturi conexe;
- conform art. 14 din Legea nr. 8/1996, prin reproducere se înţelege realizarea, integrală sau parţială, a uneia ori a mai multor copii ale unei opere, direct sau indirect, temporar ori permanent, prin orice mijloc şi sub orice formă, inclusiv realizarea oricărei înregistrări sonore sau audiovizuale a unei opere, precum şi stocarea permanentă ori temporară a acesteia cu mijloace electronice.

Editura îşi rezervă dreptul de a acţiona, prin mijloace legale şi prin implicarea autorităţilor competente, în vederea protejării drepturilor patrimoniale de autor al căror deţinător este în baza contractelor de editare.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naţionale a României
VEDINAŞ, VERGINIA
Drept administrativ / prof. univ. dr. Verginia Vedinaş. - Ed. a 11-a, rev. şi actualiz.. - Bucureşti : Universul Juridic, 2019
Conţine bibliografie
ISBN 978-606-39-0385-4

34

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Redacţie:
tel.: 0732.320.666
e-mail: redactie@universuljuridic.ro
Distribuţie:
tel.: 021.314.93.15
fax: 021.314.93.16
e-mail: distributie@universuljuridic.ro
editurauniversuljuridic.ro
Editura Universul Juridic

Portal:
tel.: 0725.683.560
e-mail: portal@universuljuridic.ro
universuljuridic.ro
Universul Juridic

Librăria UJmag:
tel.: 0733.673.555; 021.312.22.21
e-mail: comenzi@ujmag.ro
ujmag.ro
Ujmag.ro

Prefaţă la cea de-a unsprezecea ediţie

Deşi în anul 2017 a apărut cea de-a X-a ediție a cursului nostru, ne aflăm în situația de a purcede la drum, pentru o nouă ediție. Dacă legislația nu s-ar schimba atât de ameţitor, am putea să procedăm la o suplimentare de tiraj. În condițiile în care instituțiile care fac obiect al dreptului administrativ își schimbă statutul sau, după caz, regimul juridic, fie prin modificarea legislației, fie prin jurisprudența instanțelor judecătorești sau a celei a Curții Constituționale, este greu să facem acest lucru. De la ultima ediție a cursului nostru, s-au petrecut multe, atât în plan personal, cât și public. În plan personal, am reușit să ducem la bun sfârșit un legământ profesional, și să elaborăm un tratat teoretic și practic de drept administrativ în două volume, care a apărut în anul 2018 la aceeași editură pe care o prețuim, Universul Juridic. De altfel, după cea de-a X-a ediție ne-am propus să ne preocupăm de finalizarea tratatului de drept administrativ, la care lucram de ceva vreme și la baza căruia s-a aflat structura cursului, pe care am dezvoltat-o, îmbogățit-o, actualizat-o și transformat-o în tratat. Un aspect pe care dorim să-l semnalăm, și în acest cadru, este faptul că am realizat cât de mult au contat nu numai cele aproape trei decenii de catedră, de activitate academică, dar cât de mult au contat și cele aproximativ două decenii de viață publică, în care am exercitat demnități importante, de mare și adâncă responsabilitate, în sfera celor trei puteri în stat. Avem în vedere, în succesiune, calitatea de președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, apoi de director general-adjunct al proaspăt-înființatului – la acea vreme – Institut Național de Administrație, care a avut o existență tumultoasă, fiind înființat în 2001, apoi desființat și ulterior reînființat, ceea ce a dovedit o imaturitate în actul guvernării, prin raport la semnificația Institutului, cu grave consecințe asupra calității personalului din administrație și din viața publică în general. În contextul în care el a fost creat având ca model celebra École Nationale d'Administration (E.N.A.) din Franța, este clar că *„joaca"* aceasta imatură a însemnat nu doar o abandonare a modelului, dar și a perspectivei de a avansa în realizarea obiectivelor avute în vedere atunci când s-a luat decizia de a-l înființa. Să nu uităm că lucrurile se întâmplau în anul 2001[1], când România se afla în plin proces de integrare în Uniunea Europeană, iar desființarea s-a produs la mai puțin de doi ani după dobândirea statutului de membru al Uniunii Europene de către România[2]. Însă *„golul lăsat de desființarea lui se pare că a fost înțeles, astfel încât, după o pauză semnificativă, de peste șase ani, s-a revenit asupra deciziei de desființare (...)"*[3]. Dovada acestei „înțelegeri" o reprezintă adoptarea O.G. nr. 23/2016[4] prin care acesta a fost recreat, și nu *„creat"*, așa cum se precizează, incorect, în opinia noastră, în respectivul act normativ.

---

[1] Institutul Național de Administrație a fost înființat prin O.G. nr. 81/2001, publicată în M. Of. nr. 542 din 1 septembrie 2001.

[2] Institutul Național de Administrație a fost desființat prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități sau instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional, publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

[3] V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 135.

[4] Publicată în M. Of. nr. 658 din 29 august 2016.

Revenind la experienţa noastră publică, ulterior, am exercitat un mandat de senator în Parlamentul României, în legislatura 2004-2008, reprezentând judeţul Bihor, pe care îl vom păstra mereu în suflet, după care, în 2008 am fost numită membru al Curţii de Conturi, pentru un mandat de 9 ani, perioadă în care am condus Departamentul Juridic. A fost o perioadă intensă şi profund novatoare, pentru că, după ce în 2003 s-au desfiinţat atribuţiile jurisdicţionale ale Curţii de Conturi prin Legea de revizuire nr. 429/2003[1], a urmat o perioadă de provizorat, în care s-a continuat activitatea structurilor jurisdicţionale pentru închiderea dosarelor şi transferul lor şi al personalului către secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor, curţilor de apel şi Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

Un aspect pe care dorim să-l abordăm, pentru înţelegerea complexităţii activităţii atât a noastră, cât şi a instanţelor judecătoreşti, a fost acela că, prin art. 155 alin. (6) al Constituţiei revizuite şi republicate[2], s-a prevăzut că *„Până la constituirea instanţelor judecătoreşti specializate, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi se soluţionează de către instanţele judecătoreşti ordinare"*. După cum rezultă din titlul în care este plasat[3], din denumirea marginală a articolului 155[4], ca şi din conţinutul textului anterior citat, avem de-a face cu o **normă tranzitorie,** care trebuia să includă o **dispoziţie provizorie,** însă, la peste 15 ani de la revizuirea Constituţiei, încă nu au fost înfiinţate acele **instanţe judecătoreşti specializate** despre care face vorbire art. 140 alin. (1) din Constituţie[5]. Cum ne-am îngăduit să afirmăm şi în alte rânduri, asistăm la o validare a dictonului francez *„c'est le provisorat qui dure"*. Acest lucru a determinat continuarea judecării cauzelor derivate din activitatea Curţii de Conturi de către secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale tribunalelor, curţilor de apel şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, fără să avem, altfel spus, acele tribunale administrativ-fiscale pe care le menţionează şi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Corelativ, a atras consecinţe în ceea ce priveşte conţinutul soluţiilor, pentru că, aşa cum am susţinut de câte ori am avut prilejul, activitatea Curţii de Conturi are o anumită complexitate, o anumită specificitate, care impun existenţa unei specializări a instanţelor care soluţionează litigiile care rezultă din această activitate. Şi în mod egal, au atras un grad de responsabilitate în activitatea Departamentului juridic pe care l-am coordonat. Românul se consolează cu ideea că *„tot răul e spre bine"*. Urmând acest precept, este neîndoielnic faptul că am resimţit, cu *„asupră de măsură"*, am putea spune, responsabilitatea activităţii desfăşurată la autoritatea publică a cărei misiune este să asigure legalitatea cheltuirii banului public. Dar aceste dificultăţi au avut şi un rol pozitiv, în ceea ce priveşte maturitatea şi desăvârşirea noastră în „tainele" dreptului public, pe care ne străduim să le valorificăm în activitatea academică, în lucrările pe care le elaborăm şi care nutrim nădejdea să îmbogăţească dreptul public. Să aducă un plus de valoare în conţinutul doctrinei, în profesia de dascăl universitar, întru folosul studenţilor noştri şi al celor care se opresc asupra lucrărilor pe care le elaborăm.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 758 din 22 octombrie 2003.

[2] Constituţia României a fost republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

[3] Este vorba despre titlul VIII al Constituţiei denumit *„Dispoziţii finale şi tranzitorii"*.

[4] Aceasta este *„Dispoziţii tranzitorii"*.

[5] Art. 140 alin. (1) teza a doua din Constituţie prevede următoarele: *„În condiţiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi se soluţionează de instanţele judecătoreşti specializate"*.

Un eveniment legislativ important petrecut în această perioadă este adoptarea proiectului Codului administrativ, în urma unei activități laborioase, desfășurată de un colectiv a cărui activitate a fost gestionată de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Adoptarea unui asemenea proiect de cod a fost asumată de toate guvernele de după 1990, însă în permanență amânat. Este lăudabil și important faptul că el a fost în sfârșit adoptat și am avut oportunitatea să ne implicăm în procesul de elaborare a lui, ca membru al Colectivului care a reunit în egală măsură teoreticieni și practicieni, reprezentanți ai structurilor asociative ale unităților administrativ-teritoriale[1], ai structurilor profesionale din administrația publică[2], ai autorităților centrale de specialitate cu atribuții în domeniu. În acest mod, a fost o procedură diferită față de cea utilizată la adoptarea celor patru coduri, civil și de procedură civilă, penal și de procedură penală, care au fost elaborate de colective constituite în exclusivitate din specialiști, teoreticieni din mediul academic. În opinia noastră, este benefică soluția pentru care s-a optat, pentru că administrația are particularitățile ei, care făceau iminentă prezența celor care realizează efectiv administrația publică, la nivel central și local.

Este neîndoielnic faptul că nici Codul administrativ, ca nicio altă lege, de altfel, nu este perfect. El este perfectibil. Într-o intervenție avută la un post de televiziune, un mare dascăl al Facultății de Drept din București, care a exercitat și importante funcții în stat, profesorul Alexandru Athanasiu[3], spunea că **nu există lege care să mulțumească pe toată lumea. Și nici nu trebuie să ne propunem un asemenea obiectiv. Important este ca legea să mulțumească o masă cât mai mare de destinatari ai săi.** Cunoaștem, din discuțiile purtate la nivelul Comisiei de redactare a Codului administrativ, că fiecare reprezentant al unei structuri asociative sau autorități venea cu propria sa opțiune în ceea ce privește soluțiile juridice ale Codului, de natură să fie acoperitoare și proteguitoare pentru categoria pe care o reprezenta. Doar că acest lucru nu este posibil mereu și pentru toți. Important este să se găsească soluții de echilibru, care să confere, în perspectivă, o stabilitate cât mai mare legii. Cele de conjunctură sunt efemere și fac mai mult rău decât să provoace binele social.

Dincolo de aceste discuții care se pot face și suntem convinși că doctrina le va analiza cu *„voluptate"*, rămânem încrezători în efectele pozitive pe care Codul administrativ le va aduce în domeniul activității administrative în momentul în care va fi promulgat și va intra în vigoare. Regăsirea, de o manieră unitară, a tuturor materiilor care constituie obiect de reglementare a dreptului administrativ, adoptarea de norme în domenii care, până la introducerea lor în Cod, erau *„descoperite"*, total sau parțial, nu poate decât să ușureze activitatea în administrație. Mulți se pronunță încă în sensul că nu avem de-a face cu un *„cod"*, ci cu un *„codex"*, deoarece în el au fost cuprinse reglementări anterioare privind administrația publică locală, cea centrală, statutul funcționarilor publici, al alesului local, al prefectului, legea descentralizării etc. Da, au fost cuprinse și este firesc să fie așa! Numai că, așa cum ne-am exprimat și cu alte prilejuri, *„este adevărat că în alcătuirea lui se regăsesc **topite** legi (...), dar ele au fost și **contopite**, în sensul că au fost puse în acord unele cu altele, au suferit modificări esențiale, au fost completate cu părți*

[1] Au fost prezente asociațiile comunelor, municipiilor, municipiilor-reședință de județe.

[2] Avem în vedere asociațiile secretarilor de comune, de municipii sau de județe, ale prefecților.

[3] Profesorul Alexandru Athanasiu a exercitat funcții atât în sfera puterii legislative (a fost senator), cât și în cea a puterii executive (fiind ministru al muncii și, respectiv, al învățământului).

inexistente în legislație până atunci"[1]. De altfel, era firesc să se întâmple astfel, în condițiile în care existau deja reglementări, ele să fie valorificate în Cod, iar unde nu existau, să se elaboreze altfel. Iar fostele reglementări și-au pierdut identitatea de acte normative de sine stătătoare, ele au devenit *părți, titluri* sau *capitole,* integrându-se într-un întreg, care este Codul administrativ.

Codul a fost atacat la Curtea Constituțională, prin două obiecții de neconstituționalitate, una formulată de un număr de parlamentari, iar cea de-a doua, formulată de Președintele României, asupra lui pronunțându-se aceasta, care l-a declarat neconstituțional în integralitatea lui. Este o decizie care ne-a produs o tristețe profesională considerabilă, pentru că avem impresia că s-a procedat într-un mod în care nu s-a pus problema că se îngreunează și, pentru o perioadă, se blochează apariția în sistemul juridic a unui act normativ de o însemnătate fundamentală pentru administrația publică și viața publică în ansamblul său. Alta era situația în care se admiteau obiecțiile punctuale, pe texte concrete din Cod și se corectau de către Parlament.

Așteptăm să vedem care va fi argumentarea deciziei Curții Constituționale. În ciuda acestei situații neprielnice, suntem încrezători că, în final, Codul va fi adoptat, validat de către Curtea Constituțională, promulgat de către Președinte și va intra în vigoare.

După adoptarea Codului care reglementează dreptul administrativ substanțial, urmează să continue lucrările Comisiei de elaborare a Codului de procedură administrativă, structura acesteia și modalitatea de lucru fiind sensibil apropiate de cele utilizate la adoptarea Codului administrativ. Primele ședințe au avut deja loc, însă anticipăm că, după decizia Curții, ele vor fi întrerupte pentru un timp. Termenul de finalizare și a acestui act normativ este prefigurat a fi sfârșitul anului 2019 și nutrim speranța că acest lucru se va întâmpla.

Sperăm că, în acest fel, studenții noștri se vor pregăti raportându-se nu numai la noile coduri, civil și penal și de procedură civilă și penală, ci și, ne place să credem, și la două noi coduri, administrativ și de procedură administrativă.

[1] V. Vedinaș, *O speranță devenită realitate – Codul administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 15.

BCU IAȘI/CENTRU

PREFAŢĂ
la ediţia a X-a

Un proverb românesc spune că *„toamna se numără bobocii"*. Pentru noi, dascălii, în general, şi dascălii universitari, în special, toamna reprezintă un nou început. Nicăieri nu este mai potrivită expresia aceasta decât în cazul nostru, căci „ne primenim" toamnă de toamnă sufletul şi viaţa profesională cu alte generaţii, care se aşază cuminţi în faţa noastră, ascultându-ne, notându-şi, în diferite feluri, care mai de care mai performante, ceea ce noi le predăm la cursuri. Spun *„care mai de care mai performante"* pentru că din ce în ce mai mulţi studenţi scriu la calculator, sau pe tabletă, sau nici măcar nu se mai obosesc să scrie, pur şi simplu înregistrează ceea ce spune profesorul. Sunt şi studenţi care doar ascultă cursul. S-au dus vremurile în care ne chinuiam mintea şi mâinile ca să cuprindem în notiţe tot ceea ce ne spuneau dascălii noştri. Dar, Doamne, cu cât folos şi cât de drag ne era acel *„chin"*, când aveam în faţa noastră mari dascăli, unii plecaţi mult prea devreme dintre noi. Şi încep, ca întotdeauna, cu regretatul meu Profesor Antonie Iorgovan, căruia nu voi obosi niciodată să-i mulţumesc pentru că mi-a dat şansa de a mă împlini prin această profesie, pe care o consider temelia existenţei mele profesionale, dar şi private. Continui cu nesfârşit de dragii mei dascăli Nicolae Popa, Emil Molcuţ, Ioan Traian Ştefănescu, Sanda Ghimpu, Vasile Morar. N-am greşit când am spus *„şi a vieţii private"*, pentru că atunci când te identifici cu un anumit destin, când ţi-l asumi cu toţi porii sufletului tău, el te marchează în tot ce faci, ce simţi, ce reprezinţi. Pentru că statutul de profesor nu se epuizează prin lecţiile de la catedră.

A fi dascăl înseamnă o stare de spirit continuă de cercetare, înţelegere şi dezvoltare a domeniului pe care îl predai. O neodihnă în a te *„îmbogăţi"* pe tine, ca specialist, şi a-i ajuta, în acest fel şi pe alţii să facă acelaşi lucru. Concretizată în studiu şi în scris, în elaborarea de lucrări ştiinţifice de diferite tipuri (articole, studii, comunicări, monografii, cursuri şi, la vremea lor, tratate). Veţi gândi, poate, că trăim o vreme în care se scrie prea mult şi se citeşte prea puţin. Un vechi şi drag prieten, practician şi teoretician de mare forţă, incisivitate, un „neodihnit" în sensul cel mai elocvent din câţi am cunoscut (unii dintre dumneavoastră l-aţi recunoscut, probabil, pe Gheorghe Dobrican), se întreba şi, prin felul în care o făcea, îşi şi răspundea, *cine mai citeşte azi ceva?* Nu credem că este o abordare corectă şi normală. Ca dascăl, consider că nu trebuie să încetăm să credem în forţa argumentului, a cuvântului aşezat, temeinic şi argumentat, care ne ajută să înţelegem, din perspectivă juridică, dar şi interdisciplinară sau pluridisciplinară, instituţiile cu care operăm. Despre al căror conţinut şi filozofie ne străduim să-i facem să se pătrundă studenţii noştri. În tinereţea mea academică, plină de neajunsuri materiale de tot felul, umbrite de un entuziasm greu de înţeles dacă nu îl trăieşti, când mergeam la dragii mei părinţi în Oltenia, aveam întotdeauna o lădiţă din plastic plină de cărţile pe care le studiam în acel moment şi le utilizam în scrierile mele. Iar tatăl meu, Dumnezeu să-i odihnească sufletul, mă urmărea descărcând bagajele din maşina mea Dacia 1300 şi zâmbea de câte ori *apărea lădiţa cu cărţi.* Iar dacă nu apărea, mă întreba, cu îngrijorare, *de ce nu am adus-o cu mine, înseamnă că stau foarte puţin.* Dumnezeu să le odihnească sufletul părinţilor mei care, în dragostea lor nesfârşită, mă temperau întotdeauna că învăţ prea mult, că nici prea multă carte nu e bună, că *„o să orbesc"* citind prea mult (eu am avut o miopie foarte de mică,

har Domnului că ştiinţa medicală m-a ajutat să scap de ea în prezent). Destăinuim aceste lucruri, dorindu-ne ca din mesajul lor studenţii noştri să se îndestuleze, să înţeleagă cât este de important să se formeze întru respectul faţă de carte, faţă de învăţătură, ca mijloc de a se construi ca oameni şi profesionişti. De a aşeza la baza evoluţiei proprii nevoia de desăvârşire, prin studiu şi cunoaştere.

Trăim vremuri care nu sunt deloc uşoare, pentru nicio profesie, cu atât mai mult pentru profesia de jurist. Şi care obligă la competenţă, pentru a face faţă competitivităţii. Acest lucru ne obligă şi pe noi, dascălii, dar şi pe studenţii noştri. Şi, în egală măsură, îi obligă pe toţi practicienii dreptului spre permanentă informare şi cunoaştere a legislaţiei în care îşi desfăşoară activitatea. Care legislaţie se schimbă într-un ritm cu care, din păcate, este foarte greu să ţii pasul. Aceste fluctuaţii, uneori ameţitoare, am putea spune, ne determină şi pe noi, autorii, să ne actualizăm în permanenţă lucrările, adaptându-le la schimbările din legislaţie şi punându-le în acord cu doctrina şi jurisprudenţa, influenţate şi ele de mutaţiile legislative. Personal, ne simţim datori să facem periodic acest lucru, este o trudă care ne înnobilează şi pe care o aşezăm la temelia ostenelii noastre permanente. De la ultima ediţie a cursului s-a scurs aproape un an şi jumătate, suficient ca legislaţia să se modifice în multe domenii, iar în altele să fie înlocuită cu o alta nouă şi ne referim la cea privind domeniul achiziţiilor publice, care transpune în practică mai multe directive europene, respectiv: Directiva nr. 2014/23/UE Parlamentului European şi a Consiliului[1], Directiva nr. 2014/24/UE privind achiziţiile publice[2], Directiva nr. 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014[3] şi Directivele nr. 89/665/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1989[4] şi nr. 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992[5]. Aceste reglementări sunt cele mai relevante sub aspectul efectelor pe care le produc, creând astfel o nouă bază normativă în materia contractului de achiziţie publică. Nutrim nădejdea că truda noastră va înlesni înţelegerea instituţiilor dreptului administrativ pentru toţi cei care sunt interesaţi, pasionaţi sau chemaţi să îl studieze şi să îl aplice.

Am ales şi de această dată să păstrăm cuvântul-înainte scris la ultimele noastre ediţii, pentru a păstra şi transmite emoţia şi raţiunile care ne-au determinat, de fiecare dată, să procedăm la revizuirea şi actualizarea cursului şi gândurile şi trăirile transmise destinatarilor lui şi îi avem în primul rând în vedere pe studenţii noştri.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaş**

---

[1] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

[2] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

[3] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) seria I, nr. 94 din 28 martie 2014.

[4] Privind coordonarea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac faţă de atribuirea contractelor de achiziţii publice de produse şi a contractelor publice de lucrări, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităţilor Europene, seria I, nr. 395 din 30 decembrie 1998, cu modificările şi completările ulterioare.

[5] Privind coordonarea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziţii publice ale entităţilor care desfăşoară activităţi în sctoarele apei, energiei, transporturilor şi telecomunicaţiilor, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităţilor Europene, seria I, nr. 76 din 23 martie 1992, cu modificările şi completările ulterioare.

CUVÂNT-ÎNAINTE
la ediţia a IX-a

Parcă mai ieri am scos ultima ediție a cursului nostru. S-a scurs, tiptil, de-atunci, un an, generațiile se schimbă unele cu altele, iar noi ne bucurăm, cu sufletul cald iubitor pentru ele, că avem menirea de a contribui la devenirea lor viitoare. De juriști. Ce poate fi mai nobil pe lume decât să contribui la formarea și educarea unor personalități care, peste timp, vor săvârși și desăvârși, sperăm noi, aplicarea dreptului. De aceea, cu mare bucurie am purces la actualizarea cursului, pentru a scoate o noua ediție a lui. Ritmul în care se modifică legislația în România ne obligă să o facem. Viața publică este și ea într-o continuă metamorfoză. Și metamorfozare. Jurisprudența se străduiește să țină pasul cu schimbările legislative atât de frecvente. Să desluşească păienjenişul de reglementări și, prea adeseori, *din* reglementări. În mod frecvent, creează ea însăși situații care se impun a fi comentate, care generează discuții, dispute, ralieri sau controverse. Când spunem *„jurisprudența"* avem în vedere atât practica instanțelor judecătorești, cât și cea a Curții Constituționale.

De toate acestea, doctrina, în general, și doctrina de drept public, în particular, trebuie să țină seama. Anul 2014 a fost important și interesant pentru dreptul românesc, dat fiind faptul că a intrat în vigoare, la data de 1 februarie 2014, noul Cod penal al României[1] și Codul de procedură penală[2], așa cum anii anteriori au avut semnificația lor prin intrarea în vigoare a Codului civil[3] și a Codului de procedură civilă[4]. Dincolo de orice discuții care s-ar putea face cu privire la unele din dispozițiile lor, cu privire la legitimitatea unor soluții normative care privesc instituții ale dreptului public, este neîndoielnic că ne aflăm într-o etapă deosebită a dreptului românesc, care impune o stare de efervescență doctrinară, în scopul regândirii regimului juridic al unor instituții, punerii acestora de acord cu cadrul juridic actual, inclusiv în ceea ce privește dreptul administrativ. Ne străduim ca astfel de realități juridice, instituționale și doctrinare, să fie reflectate în lucrările pe care le publicăm, inclusiv în cursurile pentru studenții noștri, pentru a-i ajuta nu doar să înțeleagă regimul sau, după caz statutul juridic al instituțiilor, dar să aibă capacitatea să-l și aplice în activitatea profesională pe care o vor desfășura. Putem aprecia că generațiile care urmează azi facultățile de drept au șansa de a se forma, ca juriști, fundamentându-și pregătirea pe cadrul normativ pe care, *pe numere mari,* cum spunea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, îl vor și aplica în profesie. Este șansa care pe

---

[1] Codul penal a fost aprobat prin Legea nr. 286/2009, publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, modificată și completată prin Legea nr. 27/2012, publicată în M. Of. nr. 180 din 20 martie 2012; Legea nr. 63/2012, publicată în M. Of. nr. 258 din 19 aprilie 2012; Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

[2] Codul de procedură penală a fost aprobat prin Legea nr. 135/2010, publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010, modificată și completată prin Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

[3] Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011 și pusă în aplicare prin Legea nr. 71/2011 publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

[4] Codul de procedură civilă a fost aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485/2010, republicată în M. Of. nr. 545/2012 în temeiul art. 80 din Legea nr. 76/2012, dându-se textelor o nouă numerotare.

studenți îi avantajează, iar pe profesori îi obligă. În ceea ce privește dreptul administrativ, reglementările care îl guvernează sunt și ele supuse unei evoluții continue. Unele de substanță, care schimbă bazele problemei, ceea ce generează și alimentează dezbaterile și disputele doctrinare. Ne-am străduit, ca întotdeauna, să le cuprindem în prezentul curs, conștienți că, dacă nu le putem acoperi în întregime, dată fiind vastitatea lor, avem datoria să le semnalăm pe cele mai relevante, din dorința de a-i convinge pe studenți, învățăceii noștri de azi, profesioniștii de mâine, că dreptul este un fenomen viu, complex, a cărui cercetare, în momentul în care ai pășit pe terenul lui, nu se oprește niciodată. Păstrăm, și în prezenta ediție, cuvântul-înainte scris la ultimele două ediții anterioare, pentru a surprinde evoluția motivațională care ne determină să purcedem mereu la truda noastră creatoare, dornici să facem față nobilei misiuni de a-i sprijini pe studenții noștri în procesul de instruire și formare, cu rodul acestei neostoite lucrări.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUVÂNT-ÎNAINTE
la ediţia a VIII-a

Iată că de la ultima ediție a cursului nostru – ediția a VII-a, au trecut aproape doi ani, perioadă în care multe lucruri s-au schimbat pe teritoriul dreptului, în general, şi al dreptului administrativ, în particular. Este perioada în care au intrat în vigoare cele trei Coduri, respectiv Codul de procedură civilă, Codul penal şi Codul de procedură penală, după ce, anterior, intrase în vigoare noul Cod civil. Aceste modificări legislative de substanță, deşi nu vizează expres dreptul administrativ, conțin reglementări care afectează şi această ramură de drept. Este suficient să amintim că prin noul Cod de procedură civilă s-au produs mutații în ceea ce priveşte contenciosul administrativ, în general, şi regimul excepției de nelegalitate, în particular. Dispozițiile Codului penal şi ale celui de procedură penală au şi ele efecte asupra dreptului administrativ, dat fiind faptul că autoritățile publice care fac obiect de cercetare al acestei ramuri de drept pot cădea sub incidența normelor penale, în cadrul răspunderii penale care le este aplicabilă. Statutul funcționarilor publici a fost şi el supus unor mutații legislative în această perioadă, unele dintre ele discutabile, declarate neconstituționale de Curtea Constituțională. Dincolo de numeroasele modificări legislative, doctrina de specialitate s-a îmbogățit şi ea. Este nevoie, astfel, de o nouă ediție a cursului nostru, care să surprindă aceste modificări. Nu neapărat pentru că le împărtăşim. Întotdeauna am exprimat rezerve sau critici cu privire la instabilitatea legislativă care caracterizează România. Credem, cu toată ființa noastră, că **stabilitatea legislativă înnobilează o națiune**. Un sistem de drept în care actele normative se schimbă periodic, în care chiar codurile, care ar trebui să se caracterizeze prin stabilitate, sunt supuse acestor schimbări, este evident că este predispus la derapaje de la starea de legalitate şi chiar de la cea de constituționalitate. Sunt lucruri care ne preocupă şi chiar ne dor. În egală măsură în care nu ne poate lăsa indiferentă faptul că principiile şi instituțiile juridice sunt adeseori denaturate, prin modul în care sunt aplicate. Că regulile devin în practică excepții şi excepțiile reguli. Este suficient să ne raportăm la instituția **delegării legislative** şi cu precădere, la ordonanțele de urgență, al căror regim juridic este adeseori deformat printr-o aplicare care excedează filozofia textului constituțional şi care adeseori este sancționată de Curtea Constituțională. Rostul nostru, al dascălilor de drept public, este să-i ajutăm pe studenții să înțeleagă şi să-şi însuşească instituțiile specifice acestei ramuri de drept în litera şi spiritul lor, în filozofia lor profundă, juridică şi morală, în egală măsură, pusă în concordanță cu principiile care guvernează democrația constituțională în România[1]. Este o misiune în care credem, pe care ne-o asumăm cu toată responsabilitatea, dornici să creştem generații care să ducă mai departe destinul şcolii juridice româneşti, în general, al celei de drept public în particular, şi, fără vorbe mari, cum zicea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, destinul acestui neam binecuvântat.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaş**

---

[1] După cum semnalează doctrina de specialitate, asistăm la disfuncții, o „deconstituționalizare a democrației", *„disfuncționalitatea democrației româneşti fiind o certitudine pentru aproape toată lumea"* (D.C. Dănişor, *Democrația deconstituționalizată*, Ed. Universul Juridic, București, Ed. Universitaria, Craiova, 2013, p. 9).

CUVÂNT-ÎNAINTE
la ediţia a VII-a

Timpul tace şi trece, spune o frumoasă vorbă românească. Important este să treacă într-un mod care să simţi că te împlineşte. Ca om şi ca profesionist. An după an, generaţii după generaţii, ne străduim să le formăm. Să le deschidem mintea, dar şi sufletul, spiritul lor tânăr, către acest minunat şi fascinant domeniu care este dreptul. În toate ipostazele pe care el le presupune. Să devenim noi înşine mai buni, pentru ca studenţii noştri să ne perceapă ca pe un imbold de a se desăvârşi pe ei înşişi. Să reprezentăm, în viaţa noastră profesională şi privată, repere, pentru ca ei înşişi să-şi dorească să devină astfel. Ca truditor în ale dreptului public, misiunea este şi mai dificilă. Pentru că **dreptul public este un drept al cetăţii,** în litera căruia respiră identitatea regimului politico-juridic pe care îl reflectă. În regulile căruia litera şi spiritul sunt în egală măsură importante. Un drept viu, în continuă schimbare. Ale cărui instituţii, în cea mai mare parte, se regăsesc în viaţa fiecăruia dintre noi. Ceea ce ne obligă să le înţelegem în filozofia lor, nu în modul în care înţeleg titularii lor să le exercite. Pentru că aceasta este una din cele mai dificile probleme pe care le ridică dreptul public: dihotomia dintre proiecţia constituţională şi legală a unei instituţii şi modalitatea concretă în care aceasta se manifestă, prin comportamentul titularilor de funcţii şi demnităţi în stat. Iar această dihotomie devine în timp din ce în ce mai pronunţată, pentru că fiecare dintre cei implicaţi în activităţi publice înţeleg să-şi *„aproprieze"* astfel de funcţii, relevând un comportament discreţionar, dincolo de limitele pe care legiuitorul le trasează. Acest lucru are strânsă legătură cu înţelegerea defectuoasă a principiului de drept conform căruia *tot ce nu este interzis de lege este permis.* **Dacă în dreptul privat funcţionează un asemenea principiu, în dreptul public el nu-şi mai află aplicabilitatea.** Aceasta deoarece **în dreptul public, instituţiile acestuia pot să facă, în sensul propriu al cuvântului, ceea ce legea le permite în mod efectiv. Limitele acţiunii lor sunt prestabilite de legiuitor.** Competenţa fiecărui subiect de drept public începe şi se termină unde spune legiuitorul. Am auzit de multe ori motivaţia unor personaje publice în sensul că *„am făcut lucrul x sau y pentru că legea nu-mi interzice să fac aceasta".* Sau, mai nuanţat, *„nu pot fi acuzat că am făcut aceasta, pentru că nicio lege nu-mi interzice să o fac".*

Sunt abordări defectuoase, care duc la excese, la abuzuri, la o exercitare în afara legii a atribuţiilor aferente unei funcţii în stat.

Un alt inconvenient cu care ne confruntăm este **lipsa de profesionişti în viaţa publică, apetenţa pe care o simt din ce în ce mai pregnant guvernanţii, indiferent de culoarea lor politică, de a se înconjura de personaje care le sunt loiale, indiferent de capacitatea lor de a face faţă funcţiilor care le sunt încredinţate,** şi de aici **instaurarea unei indiferenţe faţă de ideea de competenţă, transformată în timp, în sfidare şi în dispreţ faţă de cei care sunt înzestraţi cu astfel de atribuţii, venită, paradoxal, chiar din partea celor care le exercită fără să le merite.**

Multe ar fi de spus, însă îi lăsăm pe cei care parcurg paginile cursului nostru, în special pe studenţi, să le descopere. Adăugăm în final un element care are strânsă legătură cu cele abordate anterior, şi anume **lipsa de responsabilitate în modul în care este slujit**

interesul public de către cei care au menirea să facă acest lucru. În toate formele pe care acesta le presupune. Este suficient să ne raportăm numai la modul în care sunt cheltuiți banii publici. La lacunele grave pe care le manifestă, în deciziile pe care le iau, cei care au atribuții în domeniu, și mă refer cu precădere la cei care sunt ordonatori de credite, principali, secundari sau terțiari, care manifestă o largheță condamnabilă, dublată cu o gravă iresponsabilitate, în ceea ce fac. Posibilitatea de a descoperi această „față hâdă" a realității ne este înlesnită în virtutea statutului nostru de membru al Curții de Conturi a României, instituție care are misiunea constituțională să gardeze legalitatea cheltuirii banului public. Regretatul nostru profesor, către memoria căruia gândul și recunoștința noastră se îndreaptă în permanență, spunea că **la cei care dețin funcții și demnități în stat, responsabilitatea trebuie să primeze în raport cu răspunderea. Ei trebuie să respecte legea nu din teama de pedeapsă, ci pentru că așa simt că trebuie să facă, din înțelegerea statutului care le-a fost conferit și a semnificației funcției exercitate.** Dintr-o asemenea perspectivă, ar trebui să ne așteptăm că numai suspiciunea cu privire la comiterea unor fapte antisociale ar trebui să-i determine pe cei aflați în diferite posturi să renunțe la ele, cu atât mai mult implicarea într-o formă de urmărire și cercetare penală. Iar multitudinea de cazuri care vădesc astfel de comportamente, dincolo de limitele legii, ar trebui să ne îngrijoreze, nu să-l aplaudăm ca pe un act de bravadă, ci ca pe o dovadă a luptei cu corupția, fenomen care macină trupul firav al democrației românești.

Acesta este o parte a mesajului pe care dorim să-l transmitem studenților noștri. Să-i ajutăm să înțeleagă că vor fi implicați, indiferent de profesiunea juridică pe care o vor exercita, în activități care reprezintă elemente intrinseci ale stării de legalitate din statul român. Iar constituționalitatea și legalitatea sunt elementele definitorii ale unui stat de drept.

Nutrim nădejdea că vom reuși să ajungem nu numai la inteligența lor, ci și la sufletul lor. Ne propunem să-i înarmăm pe studenții noștri și cu anumite atitudini, nu doar cu informații. Cu înțelegerea, în profunzimea lor, a complexității elementelor care compun o societate autentic democratică. Și, mai ales, cu capacitatea de a deveni personalități pregnante în domeniul lor profesional, care să aibă, în egală măsură, vocația de a deveni **„oameni ai cetății"**, cum se exprima, atât de profund și de adevărat profesorul nostru și al atâtor generații Antonie Iorgovan, prea devreme plecat la cele veșnice. Dar al cărui spirit va rămâne în noi, cei care ne-am format la lumina binefăcătoare a personalității sale, care l-am prețuit și l-am iubit. Gândul meu se îndreaptă, în egală măsură, către ceilalți mari dascăli ai Facultății de Drept, care au înnobilat amfiteatrele și viața noastră. Toate valorile pe care ni le-au transmis, în care ne-au format, vor dăinui în noi ca o făclie, pe care, împreună cu propriile noastre idealuri devenite împliniri, sperăm să le transmitem generațiilor pe care le formăm.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

BCU IASI

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL I

DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

I. Noţiuni generale privind administraţia publică

§1. Administraţia publică în contextul separării şi echilibrului puterilor în stat

Una dintre teoriile pe care s-a clădit gândirea juridică modernă, ca şi cea filozofică, de altfel, este teoria separaţiei puterilor în stat[1], care a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare *„Despre spiritul legilor"*, (1748)[2]. De fapt, germenii acestei teorii se regăsesc încă din Antichitate, Aristotel fiind cel care a identificat existenţa în orice stat a trei mari puteri, una care face legile (puterea deliberativă), alta care le pune în executare (corpul magistraţilor, sintagma *„magistrat"* având o altă semnificaţie decât cea prezentă) şi o a treia prin care se soluţionează diferite litigii apărute în viaţa publică şi în cea privată. Înaintea lui Montesquieu, *„Locke este cel care a pus pentru prima oară în mod clar problema numită astăzi a separaţiei puterilor. Din dorinţa de a modera forţa puterilor statului, el a încercat să dezvolte o teorie a frânelor şi contraponderilor, care să nu permită transformarea bazei statului (care pentru el era contractul social) dintr-un act bazat pe manifestarea liberă şi egală a voinţelor într-un act ce se sprijină doar pe supunere"*[3].

Apariţia teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacţie împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiuirile[4], dispunea punerea lor în executare şi avea drept de viaţă şi de moarte asupra supuşilor.

În acest sens se afirmă că *„teoria separaţiei puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului de tip feudal şi a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizări statale. Ea nu viza cercetarea rădăcinilor istorice ale separaţiei puterilor statului, ci, pur şi simplu, înlăturarea regimului absolutist şi instaurarea unui regim democratic, prin reforma radicală a sistemului statal de atunci"*[5].

Nevoia de separare a celor trei puteri Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat-o pornind de la o constatare existentă în toate timpurile, anume faptul că *acela care deţine puterea, are tendinţa naturală de a abuza de ea.* De aceea, pentru a stopa abuzul *„puterea trebuie să oprească puterea"*, adică puterile

---

[1] Celelalte două teorii la care ne raportăm sunt *teoria contractului social* şi *teoria drepturilor naturale.*

[2] Ch. Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1964.

[3] D.C. Dănişor, *Originile teoriei separaţiei puterilor. De la separaţia puterilor statului la separarea statului, justiţiei şi societăţii civile,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 24.

[4] Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edicte, pravile* etc.

[5] M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 27.

să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că *„Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor"*[1], care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**[2]. Constituția României din 1991, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.[3]. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța[4] care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole despre separația puterilor, apoi cea a Greciei[5], a Spaniei[6], aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel[7].

O asemenea concepție de redactare se regăsește și în Constituția României, care în forma din 1991 nu conținea nicio referire la principiul separației puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituțional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Mai mult chiar, dintotdeauna au existat autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie,* aparține puterii executive.

Cu toate acestea, dintotdeauna și peste tot, șeful de stat este cel care **promulgă legile**[8], ceea ce semnifică **învestirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, șeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, șeful statului, monarh sau președinte, acordă grațierea individuală[9], exercită atribuții care țin de puterea judecătorească. El este implicat și în procesul de numire a magistraților, atribuție reflectată și de Constituția României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: *„Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în*

---

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 13.

[2] Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Articolul XVI din Declarație prevede că *„orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție"*. A se vedea http://ro.wikipreda.org//, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11,30.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All Beck, București, 2005, ed. a IV-a, vol. I, pp. 30-31.

[4] Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

[5] Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

[6] Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

[7] Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat ....., op. cit.,* vol. I, pp. 33-36.

[8] Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

[9] Articolul 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a *„acorda grațierea individuală"*.

condițiile legii". Modul de exercitare a acestor atribuții diferă, în mod firesc, de la stat la stat și poate genera soluții sau interpretări diferite, chiar în cadrul aceluiași stat, în diferite etape de evoluție a lui. La data redactării prezentei ediții a cursului nostru, este de mare actualitate regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt implicați în acest proces șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăși Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018[1] Curtea a statuat în sensul că *„(...) argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)"*[2] și a decis că *„Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)"*.

Cum am menționat deja, niciodată și cu atât mai puțin în prezent, nu se poate susține ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Acestor argumente li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Avem în vedere, spre pildă, Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II din Constituție, dată fiind misiunea constituțională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice.** O asemenea misiune justifică, evident, plasarea lui în titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că *„în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim* (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim)** *de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)"*, însă el *„(...) realizează un control specific asupra adminsitrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)"*[3]. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că în calitate de *„componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor"*[4]. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este Curtea de Conturi[5]. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curții de Conturi constă în a controla modul de formare, de întrebuințare și de administrare a resurselor financiare ale statului și sectorului public.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

[2] Decizia nr. 358/2018, par. 114.

[3] A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate*, în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 69-70.

[4] E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României*, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71.

[5] Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că *„Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor"*[1], care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**[2]. Constituția României din 1991, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la alte expresii cum ar fi *funcție publică, autoritate publică* etc.[3]. Pentru a convinge despre această nouă arhitectură constituțională a statelor lumii autorul citat se raportează la legea fundamentală din Franța[4] care nu vorbește, în niciunul dintre cele 92 de articole despre separația puterilor, apoi cea a Greciei[5], a Spaniei[6], aceasta din urmă, deși consacră o monarhie constituțională, l-a influențat pe legiuitorul constituant român, ca și cea franceză, de altfel[7].

O asemenea concepție de redactare se regăsește și în Constituția României, care în forma din 1991 nu conținea nicio referire la principiul separației puterilor în stat.

Fără a intra în detalii care sunt specifice, cu precădere, pentru un curs de drept constituțional, semnalăm doar faptul că niciodată puterile nu au fost complet separate una de cealaltă, că întotdeauna a existat o colaborare între ele, inerentă funcționării echilibrate dintr-un stat. Mai mult chiar, dintotdeauna au existat autorități publice care, deși au aparținut unei puteri, au exercitat și atribuții specifice altei sau altor puteri. Exemplu, **șeful de stat**, indiferent de forma de guvernământ, că este *republică* sau *monarhie,* aparține puterii executive.

Cu toate acestea, dintotdeauna și peste tot, șeful de stat este cel care **promulgă legile**[8], ceea ce semnifică **învestirea acestora cu formulă juridică obligatorie** pentru toți cetățenii.

În acest mod, șeful statului exercită atribuții care țin de sfera puterii legislative. Pe lângă aceasta, șeful statului, monarh sau președinte, acordă grațierea individuală[9], exercită atribuții care țin de puterea judecătorească. El este implicat și în procesul de numire a magistraților, atribuție reflectată și de Constituția României în art. 125 alin. (1) potrivit căruia: *„Judecătorii numiți de Președintele României sunt inamovibili, în*

---

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României, comentarii pe articole,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 13.

[2] Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Articolul XVI din Declarație prevede că *„orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție".* A se vedea http://ro.wikipreda.org//, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11,30.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All Beck, București, 2005, ed. a IV-a, vol. I, pp. 30-31.

[4] Constituția franceză a fost adoptată în 1958, a suferit mai multe modificări, ultima realizându-se în 2008.

[5] Constituția Greciei a fost adoptată în 1975.

[6] Constituția Spaniei a fost adoptată în 1978.

[7] Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat ....., op. cit.,* vol. I, pp. 33-36.

[8] Potrivit art. 77 din Constituția României, Președintele este cel care promulgă legile.

[9] Articolul 94 lit. d) din Constituția României enumeră printre atribuțiile Președintelui, și pe aceea de a *„acorda grațierea individuală".*

condițiile legii". Modul de exercitare a acestor atribuții diferă, în mod firesc, de la stat la stat și poate genera soluții sau interpretări diferite, chiar în cadrul aceluiași stat, în diferite etape de evoluție a lui. La data redactării prezentei ediții a cursului nostru, este de mare actualitate regimul numirii șefilor unor structuri ale Ministerului Public, modul în care sunt implicați în acest proces șeful statului, ministrul justiției și, respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii. Însăși Curtea Constituțională a fost chemată să se pronunțe, soluționând un conflict juridic de natură constituțională între ministrul justiției și Președinte. Prin Decizia nr. 358/2018[1] Curtea a statuat în sensul că *„(...) argumentele cuprinse în propunerea de revocare a procurorului din funcția de conducere (...), precum și temeinicia acestora se subsumează competenței discreționare a ministrului justiției, și nu a Președintelui României (...)"*[2] și a decis că *„Președintele României urmează să emită decretul de revocare din funcție a procurorului-șef (...)"*.

Cum am menționat deja, niciodată și cu atât mai puțin în prezent, nu se poate susține ideea unei separări categorice, ferme, între puterile statului. Acestor argumente li se adaugă acelea că există autorități publice care, prin statutul lor, nu se încadrează în niciuna dintre clasicele puteri ale statului.

Avem în vedere, spre pildă, Avocatul Poporului, pe care Constituția României îl reglementează în Capitolul IV al titlului II din Constituție, dată fiind misiunea constituțională care îi revine, **aceea de a apăra drepturile și libertățile persoanelor fizice.** O asemenea misiune justifică, evident, plasarea lui în titlul consacrat drepturilor și libertăților fundamentale, al căror apărător este. În doctrină se afirmă că *„în stabilirea naturii juridice a Instituției Avocatului Poporului, putem să pornim* (în opinia noastră, chiar **trebuie să pornim)** *de la principiul clasic al separării puterilor statului, pentru a determina apartenența instituției la una dintre aceste puteri. Astfel, Instituția Avocatului Poporului nu face parte din puterea legislativă, deși sau tocmai pentru că Avocatul Poporului este numit de Parlament. De asemenea, nu face parte nici din puterea executivă (...)"*, însă el *„(...) realizează un control specific asupra adminsitrației publice, constatând abuzurile acesteia. Deși Avocatul Poporului, la sesizarea cetățeanului, persoanelor fizice, poate constata unele nereguli sau chiar abuzuri ale administrației publice, dar nu judecă aceste situații, nu devine o instanță de judecată (...)"*[3]. Referindu-se la statutul acestuia, un autor afirmă, cu deplin temei, că în calitate de *„componentă a democrației constituționale, instituția Avocatului Poporului din țara noastră poate fi considerată ca nefăcând parte din niciuna dintre puterile statului reglementate în art. 1 alin. (4) din Constituția României, prin natura sa putând fi calificată ca o instituție prin care se asigură medierea și echilibrul puterilor"*[4]. O altă autoritate publică al cărei statut excedează clasicei trinități a puterilor în stat este Curtea de Conturi[5]. Plasarea ei în titlul consacrat **economiei și finanțelor publice** se justifică prin aceea că, rolul Curții de Conturi constă în a controla modul de formare, de întrebuințare și de administrare a resurselor financiare ale statului și sectorului public.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 473 din 7 iunie 2018.

[2] Decizia nr. 358/2018, par. 114.

[3] A. Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 69-70.

[4] E. Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 71.

[5] Reglementată de art. 140, plasat în titlul IV consacrat economiei și finanțelor publice.

Acestor autorități publice li se adaugă Curtea Constituțională, care *„este o instituție fundamentală a statului, cu rol de garant al supremației Constituției, al statului de drept, și al **principiului separației și echilibrului puterilor*** (subl. ns.)"[1].

Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, în activitatea didactică desfășurată cu studenții Facultății de Drept, includea în tehnicile Domniei Sale comentarea, de către studenți, a următoarelor aspecte ale legii fundamentale:

a) de ce un anumit text se află plasat într-o parte a Constituției (capitol, titlu)?

b) care este coroborarea textului cu altele din legea fundamentală?

În alți termeni, locul unde este plasat în Constituție un articol are o relevanță deosebită pentru înțelegerea și interpretarea sa, în litera și spiritul pe care legiuitorul le-au avut în vedere.

În concluzie, separația puterilor în stat își păstrează semnificația, cu precizarea că a devenit, după cum spunea regretatul nostru profesor, o *„haină prea strâmtă"*[2], care nu poate cuprinde în dimensiunile ei realitățile juridico-instituționale ale României. De aceea, Constituția, în forma din 1991, nu conținea prevederi referitoare la principiul separației puterilor în stat. Însăși sintagma *„putere a statului"* era utilizată o singură dată în Constituție, în articolul 80 care reglementa, ca și acum, de altfel, **funcția de mediere a Președintelui între *puterile statului* și între stat și societate.** Autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri sunt reglementate în titlul III al Constituției, care are următoarea structură:

- **capitolul I** reglementează **Parlamentul** pe care îl califică, prin articolul 61 alin. (1), ca fiind *organul reprezentativ suprem al poporului român* și *unica autoritate legiuitoare a țării.* Rezultă că în acest capitol regăsim **prima putere în stat,** respectiv, **puterea legiuitoare.** Constituția noastră consacră o structură bicamerală a Parlamentului, acesta fiind format din Senat și Camera Deputaților. Statutul parlamentarilor este reglementat prin Legea nr. 96/2006, cu modificările și completările ulterioare, republicată[3], în temeiul articolului V din Legea nr. 357/2015[4]. Obiectul de reglementare al acestei legi, mult discutat și disputat la nivelul dezbaterii publice, l-a reprezentat introducerea în lege a unui nou capitol, actualul capitol XI, care reglementează **inemnizația pentru limită de vârstă.** Dacă până în 2015 alegerea deputaților și senatărilor se realiza pe bază de scrutin majoritar uninominal, potrivit Legii nr. 208/2015[5] aceștia se aleg în prezent **prin scrutin de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale.** Precizăm, de asemenea, că prin Legea nr. 288/2015[6] a fost introdus sistemul votului prin corespondență. Constatăm că 2015 a fost anul unor schimbări radicale în ceea ce privește statutul organului reprezentativ suprem. După eșecul așa-zisului sistem uninominal de votare, ale cărui carențe erau evidente încă de la

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 738 din 19 septembrie 2012, M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012.

[2] Se vorbește chiar despre *„îmbătrânirea teoriei separației puterilor"* I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României ..., op. cit.,* p. 15.

[3] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016.

[4] Publicată în M. Of. nr. 975 din 29 decembrie 2015.

[5] Publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[6] Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență, precum și modificarea și completarea Legii nr. 208 /2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

facerea sa[1], s-a revenit la scrutinul de listă şi a fost introdus votul prin corespondenţă, iar foştilor parlamentari care îndeplinesc condiţiile prevăzute de lege în vederea pensionării le-a fost recunoscută această indemnizaţie pentru limită de vârstă, al cărei cuantum se acordă **în limita a trei mandate** şi se calculează ca produs al lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizaţia brută lunară aflată în plată;

- **capitolul II** este consacrat **Preşedintelui,** care este şeful statului, România fiind declarată prin articolul 1 alin. (2) ca fiind **republică;**

- **capitolul III** reglementează **Guvernul,** care exercită un **dublu rol**, acela de **a asigura realizarea politicii interne şi externe a ţării (rolul politic)** şi, pe de altă parte, **de a exercita conducerea generală a administraţiei publice (rol administrativ).** Ambele roluri, Guvernul le realizează în baza programului de guvernare, care a fost acceptat de Parlament;

- **capitolul IV** reglementează **raporturile Parlamentului cu Guvernul,** în el regăsindu-se modalităţile prin care se concretizează colaborarea dintre organul legiuitor, pe de o parte, şi unul dintre şefii executivului, pe de altă parte. Aici regăsim reglementări referitoare la *controlul Parlamentului asupra Guvernului, moţiunea de cenzură, angajarea răspunderii Guvernului* sau *delegarea legislativă*[2];

- **capitolul V** este consacrat **administraţiei publice** şi în el regăsim reglementate atât **administraţia centrală de specialitate,** cât şi **administraţia publică locală.** Concluzionând, de la capitolele II la capitolul V inclusiv, regăsim cea de-a doua putere în stat, respectiv **puterea executivă;**

- **capitolul VI** al titlului III reglementează *„autoritatea judecătorească"* şi vizează cea de-a treia putere a statului, care este **puterea judecătorească.**

Constatăm că actuala lege fundamentală a României, încă de la adoptarea ei şi în prezent, a concentrat într-un titlu, respectiv titlul III, autorităţile publice prin care se concretizează principiul ancestral al separării puterilor în stat.

În anul 2003 când a fost revizuită Constituţia a fost completat articolul 1 cu un nou alineat, actualul alin. (4), în care se consacră expres acest principiu sub titulatura *„principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat"*[3].

În doctrină se consideră că *„Motivul inserării acestui alineat a fost, în principal, acela de a contribui la o mai bună delimitare a raporturilor dintre puteri, prezentând avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă faţă de aceea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil."* [4].

În acest fel, separarea, dar şi echilibrul puterilor au devenit, cum se exprimă şi alţi autori, *„coordonate politice fundamentale pentru întreaga activitate a statului"*[5].

---

[1] Aceste carenţe le-am semnalat încă din procesul de elaborare a proiectului de lege privind mult şi în van aplaudatul sistem uninominal, în calitate de membru al comisiei parlamentare care avea menirea să îl redacteze.

[2] Şi în Constituţia Franţei regăsim un titlu special, respectiv titlul V, a cărui titulatură este *„despre raporturile dintre Parlament şi Guvern"*.

[3] Art. 1 alin. (4) din Constituţie are următorul conţinut: *„Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale"*.

[4] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 2-3.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituţia României ..., op. cit.*, p. 31.

§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public

Structurarea în cele două mari ramuri ale dreptului,[1] cel privat şi cel public, s-a realizat încă din antichitate. Distincţia a fost magistral exprimată de Ulpian *„Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum est quod ad singulorum utilitatem pertinent"*, ceea ce înseamnă de fapt că **„Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, iar dreptul privat – la interesele fiecăruia"**. La baza acestei distincţii stă astfel **interesul ocrotit prin norma de drept.** Atunci când acest interes e relativ la viaţa cetăţii, suntem în sfera dreptului public. Când norma de drept e privitoare la individ, ne aflăm în domeniul dreptului privat. Dreptului public îi sunt specifice anumite trăsături, care îl particularizează de dreptul privat. Obiectul lui de reglementare vizează atât autorităţile administraţiei publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deserveşte, cât şi relaţia dintre stat şi cetăţean, inclusiv relaţia dintre stat sau unităţile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, şi persoanele fizice sau juridice[2]. De aici, particularitatea dreptului public de a se constitui sub influenţa unor factori extra-legali, care ţin de tradiţia istorică, de stilul politic şi de ideologiile specifice.

Aceasta deoarece „dreptul public este cel care conţine totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat şi individ, precum şi în raporturile dintre state, iar dreptul privat conţine totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre indivizi, indiferent dacă aceştia sunt din acelaşi stat sau din state diferite"[3].

Dreptul administrativ face parte din ramura dreptului public şi a apărut, după cum se exprimă prof. univ. Emil Molcuţ[4], înaintea altor ramuri ale acestuia. Căci înaintea oricăror altor preocupări şi activităţi, omul a trebuit să o pună pe cea privind modul în care îşi organizează comunitatea, cum se apără împotriva duşmanilor, acestea fiind dimensiuni ale activităţii administrative. Autorităţilor de natură administrativă care s-au cristalizat de-a lungul timpului, pe teritoriul ţării noastre, li s-a aplicat un anumit gen de norme juridice, care nu a aparţinut numai dreptului public, aşa cum subliniază şi prof. univ. Antonie Iorgovan[5], referindu-se însă strict la perioada Evului Mediu, unde regăsim *„reglementări specifice dreptului feudal românesc (dreptul ţării, pravilele şi dreptul domnesc), care conţineau, în egală măsură, norme de drept public şi de drept privat"*. Despre un drept administrativ, în sensul modern al termenului, putem vorbi abia odată cu Regulamentele Organice, despre care profesorul Anibal Teodorescu aprecia că ar constitui, alături de dreptul francez, principala sursă a dreptului administrativ român[6]. Alţi autori au considerat, încă din secolul XIX[7], că Regulamentele organice au reprezentat primele Constituţii româneşti, opinie împărtăşită şi de reprezentanţi ai doctrinei contemporane.

---

[1] Cea mai simplă formulare a esenţei dreptului a fost dată de Christian Thomasius, autor din secolul al VIII-lea, *„Quod tibi non vis fieri, elteri ne faceris"*, respectiv *„nu face altuia ceea ce nu vrei să ţi se facă ţie"*.

[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 11.

[3] Ş. Deaconu, *Drept constituţional,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 4.

[4] E. Molcuţ, D. Oancea, *Drept privat roman,* Casa de Editură şi Presă „Şansa" S.R.L., Bucureşti, 1995, pp. 7-8.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a , Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 177.

[6] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., Bucureşti, 1929, vol. I, pp. 15-20.

[7] C. G. Dissescu, *Curs de drept public român,* 1890, pp. 267-268.

Se constată însă că *„delimitarea disciplinelor juridice care aparţin uneia dintre cele două ramuri este şi rămâne una care generează dezbateri, păreri pro şi contra, elemente comune, dar şi diferenţieri între autori”*[1]. Avem în vedere disputele permanente care există între autorii de drept public şi cei de drept privat cu privire la apartenenţa unor instituţii la una dintre cele două ramuri de drept. Intră în această categorie contractul administrativ, proprietatea publică, domeniul public sau funcţionarul public, ca să ne referim doar la câteva dintre ele. Se încearcă o *„privatizare forţată a dreptului administrativ”*, prin *„decuparea din obiectul său de reglementare a unor instituţii tradiţionale şi transferul lor în dreptul privat”*[2], realitate împotriva căreia ne-am îngăduit să luăm atitudine, în articolul precitat.

§ 3. Obiectul dreptului administrativ

Aşa cum se exprimă prof. univ. Antonie Iorgovan în valorosul tratat al Domniei Sale, discuţiile cu privire la conţinutul şi sfera administraţiei publice se află într-o dependenţă categorică de cele care privesc obiectul dreptului administrativ[3]. Un autor francez exprima ideea că *„administraţia şi dreptul administrativ nu pot, nici din punct de vedere pedagogic, nici din punct de vedere teoretic, să fie definite de o manieră autonomă”*[4].

În literatura juridică s-au conturat trei mari curente:

1) Cel care promovează teza **„unicităţii”** potrivit căreia administraţiei publice îi este aplicabilă o singură ramură de drept, dreptul administrativ.

2) Cel de-al doilea curent este cel al **„pluralităţii”** potrivit căruia administraţiei publice îi sunt aplicabile două categorii de norme juridice:

a) norme ale dreptului public;

b) norme ale dreptului privat. Acestea din urmă, în funcţie de autori, sunt privite ca având aceeaşi importanţă sau, după caz, o semnificaţie mai redusă, fiind „conduse” de normele dreptului administrativ[5]. În mod logic, *atâta vreme cât prin administraţia publică înţelegem, în final, o activitate în regim de putere publică, nu este de conceput ca normele dreptului public care conturează acest regim să nu dea „impulsuri” pentru conţinutul şi sfera rezervată reglementării normelor de drept privat, garantând, totodată, executarea actelor de drept privat*[6].

3) În fine, remarcăm şi opinia potrivit căreia, *dreptul administrativ se aplică nu numai administraţiei publice, ci şi activităţilor de natură administrativă realizate de alte organe de stat*[7].

Este vorba despre **administraţia – mijloc de realizare a competenţei** evocată de Şcoala de la Cluj în binecunoscuta dispută cu Şcoala de la Bucureşti[8].

---

[1] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forţată* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 15.

[2] V. Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea” sa forţată, art. cit.*, pp. 15-20.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 114.

[4] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, PUF, Paris, 1980, p. 55.

[5] Pentru exemplificare, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 114-120.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 115.

[7] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţă administrativă*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 1998, p. 8.

[8] Pentru dezvoltări, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 50-53.

Raportându-ne la actualul sistem constituțional și legal, rezultă, în sinteză, două concluzii.

O primă concluzie are ca punct de pornire art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție, care fac vorbire despre **acte administrative ale autorităților publice.** O asemenea sintagmă ne îndrituieşte să interpretăm că textul constituțional recunoaşte faptul că un act administrativ poate proveni de la orice autoritate publică, nu doar de la cele din sfera executivului. În acest fel, constatăm promovarea, de către legiuitorul constituant, a tezei conform căreia, activitatea de natură administrativă se regăseşte la nivelul oricărei autorități publice, ceea ce semnifică recunoaşterea implicită a tezei administrație – mijloc de realizare a competenței.

O a doua concluzie vizează faptul că administrației, în sens strict al termenului, ca activitate desfăşurată de organele administrative, i se aplică nu doar dreptul administrativ, ci și norme ale altor ramuri de drept, public sau privat. Spre exemplu, **activitatea în domeniul politicii externe, desfăşurată de Preşedinte sau Guvern**, se supune atât normelor dreptului administrativ, dar și unor norme aparținând dreptului internațional public sau dreptului Uniunii Europene. Un al doilea exemplu, care vizează, de astă dată, incidența dreptului privat, are în vedere **contractele administrative.** Acestea sunt acte juridice bi sau multilaterale, asimilate de Legea nr. 554/2004, în al căror regim juridic se împletesc norme ale dreptului administrativ cu reguli aparținând dreptului privat. Cum vom avea prilejul să arătăm cu ocazia analizei lor, ca și contenciosului administrativ, prin ultimele modificări realizate prin Legea nr. 212/2018 asupra Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, această „împreunare" de norme, aparținând dreptului public cu cel privat, devine cu atât mai imporantă, cu cât unele litigii derivate din contractele administrative, care privesc executarea lor, se judecă în prezent de instanțele de drept comun.

§ 4. Scopul administrației

Omul este o ființă socială. El nu poate să producă tot ceea ce are nevoie pentru existența sa. Diviziunea socială a muncii presupune diversitatea modurilor de satisfacere a intereselor personale și generale.

Nevoile umane pot fi îndeplinite atât prin implicarea particularilor în prestarea de servicii publice, cât și prin realizarea acestui lucru de administrație. Există domenii în care particularii nu pot interveni, spre pildă apărarea, serviciile diplomatice etc. În această sferă se regăseşte una din rațiunile care justifică intervenția administrației. Ea semnifică deci **sfera interesului public**, respectiv acele necesități care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât și pentru fiecare membru al acesteia și care nu pot fi satisfăcute de inițiativa privată[1].

După cum se susține cu temei în literatura juridică, **toate popoarele, în decursul istoriei, și-au dorit un nivel de trai decent. Însă, mijloacele prin care guvernarea a încercat să realizeze acest obiectiv au fost la toate popoarele și în toate timpurile diferite[2].**

---

[1] Pentru dezvoltări, v. J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000, p. 10.

[2] M. Orlov, Șt. Balacciu, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 5.

În literatura juridică s-a susținut de mai toți autorii necesitatea ca demersul privind semnificația conceptului de administrație să țină cont de etimologia cuvântului, care evocă specificul de activitate subordonată al ei. Se are în vedere cuvântul latinesc *„minister"* care înseamnă *servitor, supus*, și care este antonimul lui *magister, majus, major*, iar, ca pereche, implică un raport de subordonare al primului față de cel de-al doilea.

Particula *„ad"* care servește la formarea cuvântului înseamnă *a sluji la ceva*, sau *a fi în subordine față de cineva*[1].

Pornind de la această etimologie, administrația ne apare *ca fiind o acțiune ordonată, care constă într-o combinare de mijloace pentru înfăptuirea în regim de putere publică a unor valori ordonate de structuri exterioare și superioare.*

Administrația publică, în sens de *organizare*, desemnează *un ansamblu de organe care realizează o activitate specifică*, iar în sens de *activitate* desemnează *activitatea prin care se execută legea sau se prestează servicii publice, în limitele legii*[2].

***Regimul de putere publică** – definitoriu pentru administrația publică*[3].

Am stabilit că scopul administrației îl reprezintă *satisfacerea interesului general, a binelui public*. Un asemenea scop impune ca autoritățile administrative, *pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să dețină anumite prerogative și o poziție de superioritate față de cei administrați.*

Dacă raporturile dintre particulari se bazează *pe egalitatea juridică*, cele dintre administrație și cei administrați presupun o *inegalitate juridică*, în sensul caracterului supraordonat al celor care administrează. *„Sub numele de putere publică trebuie înțeles un ansamblu de prerogative acordate administrației pentru a-i permite să facă să prevaleze interesul general atunci când el se găsește în conflict cu interesul particular"*[4].

Regimul juridic specific administrației este *generat de prerogativele exorbitante pe care le deține administrația și care implică, spre pildă, dreptul de expropriere, dreptul de poliție administrativă*[5].

O societate comercială, care își desfășoară activitatea în regim de drept privat, în principal dreptul muncii și cel societar[6], atunci când dorește să-și angajeze personal poate, dintr-un grup de specialiști, după criterii proprii, să se oprească la unul sau la câți are nevoie. Pe când administrația, pentru a-și recruta funcționarii, este obligată să organizeze un concurs.

---

[1] P. Bondet, L. Mehl, *Le fait administratif, Traité de science administrative*, Ed. Mouton Paris, 1966, p. 12 și urm.

[2] R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, pp. 19-21. În sens de *organizare* administrația publică reprezintă *ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice) care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat.* Prin administrație în sens de *activitate*, distinsa autoare evocă *activitatea de organizare a executării și executare în concret a legilor.*

[3] Pentru o analiză mai detaliată a acestui concept, v. F. Ciorăscu, C.-Gh. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323-328.

[4] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 11.

[5] Conceptul de *„poliție administrativă"* trebuie înțeles nu în sensul curent, ci în cel de *acțiune a administrației, care urmărește păstrarea ordinii publice.*

[6] Am înlocuit, prin această sintagmă, pe cea de *„drept comercial"*, în contextul în care noul Cod civil al României a desființat ramura dreptului comercial, ca și pe cea a dreptului familiei, consacrând o viziune unitară, monistă asupra dreptului civil. Pentru dezvoltări, a se vedea C.T. Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență*, vol. I, Art. 1-952, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 5.

Înțelegem astfel că regulile de drept administrativ se caracterizează mai întâi prin existența unor drepturi exorbitante recunoscute administrației, drepturi care sunt calificate ca **prerogative de putere publică.** Administrația poate să acorde particularilor drepturi dar, mai ales, poate să-i încarce cu obligații, fără consimțământul celor dintâi[1]. Regimul de putere publică dă dreptul administrației să emită sau să adopte acte administrative care se supun principiului *executio ex officio,* astfel încât administrația publică poate să treacă direct la executarea lor, fără să mai fie necesară parcurgerea unor proceduri de învestire cu formulă executorie.

Cum se exprimă doctrina *„(...) prerogativele de putere publică atașate administrației publice înzestrează această administrație cu o serie întreagă de funcții prin exercitarea cărora ea – administrația – determină restrângeri ori limitări la adresa unor drepturi sau libertăți fundamentale"*[2].

Existența acestui regim de putere publică nu trebuie înțeleasă în sensul că particularul nu are nicio cale de a se plânge de măsurile dispuse de administrație, atunci când acestea au caracter abuziv și vatămă drepturi fundamentale și interese legitime ale cetățeanului.

Prin intermediul contenciosului administrativ, cetățeanul se poate plânge de abuzurile comise împotriva sa de autoritățile publice. O asemenea misiune face ca doctrina și jurisprudența să așeze controlul legalității actelor administrative pe calea contenciosului administrativ printre mecanismele de înfăptuire a statului de drept, alături de controlul de constituționalitate și organizarea unei justiții independente[3].

§ 5. Ordinea publică și serviciul public

Acțiunea administrației de menținere a ordinei publice a fost denumită *poliție administrativă*[4], și ea reprezintă, ca regulă, o activitate de edictare de reguli, deci o activitate cu caracter preponderent prescriptiv. Ordinea publică este concepută a reprezenta un minim de condiții necesare pentru o viață socială convenabilă.

Într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză se atrage atenția asupra faptului că trebuie să facem diferență între sensul dat noțiunii de ordine publică prin art. 6 din Codul civil[5] și sensul acesteia în materie de poliție administrativă; cuvintele sunt identice, dar este vorba despre două lucruri fără nici un raport între ele. Ordinea publică pe care poliția tinde să o asigure se definește prin următoarele:

---

[1] C. Debbasch, *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5e éd. refondue, P.U.F., 1999, p. 40.

[2] C. Clipa, *Note, observații și reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România,* în Dreptul nr. 12/2016, p. 149.

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 291.

[4] Doctrina franceză o definește ca fiind *„o formă de activitate a administrației care constă în a reglementa o activitate particulară în vederea asigurării menținerii ordinii publice"* (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *Traité de droit administratif,* t. I, 14e éd., 1996, LGDJ, p. 789). Alți autori susțin că termenul de *„poliție"* presupune trei sensuri: a) reguli impuse pentru controlul activităților private; b) personalul însărcinat să aplice aceste reguli; c) actele care interesează executarea juridică sau materială a reglementărilor de poliție (P.H. Chalvidan, C. Houter, *Droit administratif. Manuel pratique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris, 1996, p. 111).

[5] Textul prevede că *„Nu se poate deroga prin convenții particulare de la legile care interesează ordinea publică".*

a) **caracterul său pregnant material,** în sensul de acțiune menită să evite dezordinile vizibile;

b) **caracterul său public,** în sensul că poliția respectă nu numai aspectul intern, dar și domeniul privat, în măsura în care activitățile se derulează cu efecte în exterior. Noțiunea de *„poliție"* provine din latinescul *„politia"* care reprezintă *organizarea politică*, administrativă, și grecescul *„politeia"*care înseamnă *cetate*. De aici noțiunea de *„poliție administrativă"* care semnifică, în sens restrâns, limitele impuse liberei activități a particularilor în societatea organizată și pe care organele care realizează funcția executivă o stabilesc și o impun celorlalți, deci tuturor[1].

c) **caracterul său limitat,** în sensul că se raportează la trei aspecte: *liniștea* (menținerea ordinii pe stradă, în locurile publice, lupta împotriva zgomotului); *securitatea,* în sens de siguranță în caz de accidente umane sau naturale, incendii, inundații, conflicte armate; *salubritatea* prin care se apără igiena publică.

În dreptul german, dreptul polițienesc are o îndelungată tradiție, prima reglementare fiind adoptată în anul 1530, iar activitatea polițienească este definită ca *un drept vizând activitatea statală de prevenire a pericolelor* sau *ca o activitate de prevenire a pericolelor*[2].

Ca o concluzie, **într-o societate democratică, ordinea publică include respectul drepturilor fundamentale. Exercițiul lor e grav amenințat atunci când dezordinea se instalează**[3].

În ceea ce privește **serviciul public,** acesta *„constituie o componentă fundamentală în construirea dreptului administrativ"*[4]. Subliniindu-se că *serviciul public* are ca scop *satisfacerea unor nevoi sociale prin mijloace specifice, iar modul de acțiune este constituit din prestații furnizate uzagerilor*, doctrina a definit serviciul public ca reprezentând *acea activitate desfășurată sau autorizată de un organ public, prin care se realizează nevoi sociale de interes public*[5].

II. Fundamente constituționale actuale privind administrația publică și dreptul administrativ

§ 6. Fundamente constituționale exprese și implicite pentru administrația publică

Se cuvine să precizăm, dintru început, că actuala Constituție a României, aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991, revizuită și republicată[6], consacră un **regim politic semiprezidențial, parlamentarizat sau atenuat,** sau un regim **semiparlamentar.**

---

[1] I. Nedelcu, P.I. Nedelcu, *Poliția administrativă. Analiză comparativă,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, p. 130.

[2] G. Goring, I. E. Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, p. 22.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* pp. 428-430.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. 4, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 11.

[5] Alți autori definesc serviciul public ca fiind *„activități asumate de administrație, sau, în anumite cazuri, de persoane private acționând sub autoritatea sa, pentru a îndeplini anumite finalități de ordin general"* (J.M. Auby, J.B. Auby, *Droit administratif,* 1996, p. 25).

[6] Constituția României din 1991 a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991. Ea a fost completată prin Legea

Menționăm, de asemenea, că, din interpretarea **legii fundamentale, a modului în care sunt repartizate atribuțiile între Președinte și Guvern, rezultă că executivul în prezent în România are un caracter bicefal, fiind vorba despre un executiv în care sunt doi șefi, respectiv Președintele și Guvernul.**

Cum am menționat deja, autoritățile care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat sunt grupate în titlul III al Constituției, în cele șase capitole ale acestuia. Unul dintre capitolele titlului III, și anume capitolul V, este denumit *„administrația publică"*.

Această situație a determinat doctrina[1] să se întrebe **dacă, *în actualul sistem constituțional și legal, administrație publică înseamnă numai activitatea desfășurată de organele grupate în capitolul V al titlului III?*** Întrebarea, cu tendință retorică, are un răspuns care se presupune.

Nu putem admite că doar autoritățile grupate în acest capitol îndeplinesc activități administrative. Nu pot fi ignorate atribuțiile de natură administrativă pe care le exercită și Președintele și Guvernul, autorități care se regăsesc în alte capitole ale titlului III[2]. Însă, autoritățile regăsite în capitolul V al titlului III fac exclusiv administrație publică, ruptă de jocul politic, în măsura firească în care un anumit domeniu poate fi rupt de politică[3].

Ar mai fi de amintit în mod deosebit art. 52 din Constituție care reprezintă sediul constituțional al unei instituții tradiționale în dreptul administrativ și anume *contenciosul administrativ*.

El reprezintă instrumentul prin care *„cel administrat"*, în accepțiunea *lato sensu*, se poate plânge de abuzurile administrației și o poate obliga pe aceasta la anularea actului sau la emiterea unui act, eventual cu plata unor despăgubiri, materiale și morale, așa cum prevede Legea nr. 554/2004[4].

În afara acestor reglementări constituționale care pot fi calificate, în limbajul doctrinei franceze, *baze constituționale exprese ale administrației publice* **mai putem identifica și alte dispoziții constituționale, care, deși nu au un caracter expres, vizează în mod implicit administrația publică și dreptul administrativ în ansamblul său.** Intră, în această categorie, o mare parte dintre dispozițiile primului titlu al Constituției intitulat *„principii generale"*, începând cu chiar primul articol al acestuia, intitulat *„statul român"*, adăugând articolul 2 care face referire la *organele reprezentative*, în care se includ, la nivel central, pe lângă Parlament, și Președintele, iar la nivel local, autoritățile deliberative și executive ale autonomiei locale și exemplele ar putea continua.

---

de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003, și republicată de Consiliul Legislativ în temeiul art. 152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor, dându-se textelor o nouă numerotare.

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, pp. 111-112.

[2] Președintele este reglementat în Capitolul II al titlului III, Guvernul în capitolele III și IV alte titlului III al Constituției.

[3] Spunem acest lucru deoarece de esența administrației publice este ca ea să transpună în practică comandamente politice încorporate în norme juridice.

[4] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările ulterioare.

§ 7. Principalele modificări aduse prin legea de revizuire a Constituţiei în materia administraţiei publice

În urma revizuirii din 2003, au fost introduse prevederi noi în legea noastră fundamentală, care aduc importante modificări în ceea ce priveşte concepţia de ansamblu a legiuitorului constituant asupra administraţiei publice.

Vom aborda, în cele ce urmează, elementele de noutate aduse de Constituţia României, revizuită şi republicată, în special acele prevederi ale ei care pot fi considerate izvoare de rang constituţional, în sistemul românesc, ale dreptului administrativ, în general, şi ale dreptului administrativ european, în special.

Constituţia României şi-a dovedit, în timp, valoarea, statornicind principiile şi mecanismele interne ale sistemului politic. După aproape 12 ani de la adoptare, a apărut, într-un nou context politic, de pace socială, de confruntare democratică între idei, dar şi de solidaritate civică în jurul intereselor naţionale, cerinţa revizuirii ei[1]. Însă, pe bună dreptate s-a constatat în practică şi s-a susţinut în literatura de specialitate că *„nicio Constituţie nu poate fi veşnică, cu atât mai mult una elaborată la începutul unei perioade de tranziţie de la un sistem totalitar la unul democratic"*[2]. Este adevărat că o Constituţie se caracterizează printr-o oarecare rigiditate, de natură să-i confere aptitudinea de a asigura stabilitate socială şi politică, dar *ea nu trebuie să devină o frână în dezvoltarea unei naţiuni, ci, dimpotrivă, să fie o oglindă a acestei evoluţii şi o punte către viitor*[3].

Una dintre cauzele care au determinat nevoia de revizuire constituţională a reprezentat-o şi **inexistenţa în legea fundamentală a unor dispoziţii care să fundamenteze procesul de integrare a României în structurile europene şi euroatlantice.** Integrarea României în Uniunea Europeană presupune un amplu proces de reformă, care vizează atât aspectele constituţionale, cât şi cele legislative şi instituţionale[4]. Primele s-au realizat deja, celelalte sunt în curs de realizare. Cum vom avea prilejul să arătăm, urmare a revizuirii Constituţiei a fost introdus un titlu de sine stătător intitulat **„integrarea euroatlantică"**[5], au fost consacrate noi dispoziţii sau au fost modificate cele deja existente, legea fundamentală a ţării noastre dobândind astfel o puternică dimensiune europeană şi conferind României o vocaţie legitimă nu numai de a se integra în structurile euroatlantice, dar şi de a-şi exercita statutul astfel dobândit. După cum se susţine cu deplin temei într-o valoroasă lucrare consacrată comentării legii fundamentale revizuite, *„instituirea temeiurilor constituţionale pentru integrarea ţării noastre în comunitatea euro-atlantică, adică Uniunea Europeană şi Pactul Atlanticului de Nord, optimizarea corespunzătoare a sistemului decizional în cadrul regimului politic, perfecţionarea democraţiei constituţionale prin proclamarea unor noi drepturi fundamentale şi,*

---

[1] C. Ionescu, *Constituţia României. Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, prefaţă.

[2] M. Amzulescu, *Procesul de revizuire a Constituţiei*, în RDP nr. 3/2003, pp. 45-46.

[3] *Ibidem*, pp. 45-46.

[4] L. Vişan, D. I. Pasăre, *Mutaţii aduse instituţiei contenciosului administrativ de revizuirea Constituţiei. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României*, articol publicat în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004*, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

[5] Este vorba despre titlul VI al Constituţiei, art. 148-149.

îndeosebi, prin întărirea mijloacelor constituționale de protecție a drepturilor și libertăților cetățenilor"[1] au reprezentat principalele obiective ale procesului de modificare a legii fundamentale în 2003.

Perspectiva integrării României în Uniunea Europeană a atras astfel nevoia de a pune în consonanță administrația publică națională cu structurile administrative de la nivelul Uniunii Europene, pentru a le face compatibile cu arhitectura administrativă a țărilor membre ale U.E. A fost astfel nevoie să se vină cu inovații nu numai în structura autorităților administrației publice centrale și locale, ci și în ceea ce privește natura și regimul unor servicii publice[2].

Nu numai în România, dar și **în alte sisteme de drept, statele membre au trebuit să-și adapteze sistemele juridice și administrative**[3].

Acquis-ul european, formalizat sau neformalizat, contribuie la crearea unei convergențe la nivelul politicilor administrative dezvoltate de guvernele naționale, conducând treptat la crearea unui **„Spațiu administrativ european"**[4]. În plan juridic, se trece, astfel, **de la un drept administrativ național către un drept administrativ comparat și, în timp, către un drept administrativ european unitar**[5].

Modificările care au fost aduse Constituției prin Legea de revizuire pot fi grupate în două mari categorii, din punct de vedere al cauzelor care le-au generat:

a) **modificări impuse de evoluția de ansamblu a societății românești din 1991,** prin intermediul cărora s-a urmărit găsirea unor soluții pentru probleme apărute în intervalul scurs de la intrarea în vigoare a legii fundamentale a României;

b) **modificări impuse de procesul de aderare a României la structurile euroatlantice**[6].

Fac parte din cea de-a doua categorie următoarele prevederi constituționale nou introduse prin legea de revizuire: **dreptul conferit cetățenilor Uniunii Europene de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale din România** *[art. 16 alin. (4)]*; **dreptul cetățenilor români de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European** *(art. 38)*; **dreptul cetățenilor străini și al apatrizilor de a dobândi terenuri în proprietate, prin acte încheiate între vii** *(inter vivos)* **și pentru cauză de moarte** *(mortis causa),* introdus prin *art. 44 alin. (2)*; **posibilitatea înlocuirii monedei naționale cu moneda europeană** *[art. 137 alin. (2)]*; **consacrarea unor reglementări speciale, de drept substanțial și de drept procedural, referitoare la procesul de aderare a României la organismele euroatlantice** (titlul VI referitor la *„integrarea euroatlantică", articolele 148 și 149*).

Trebuie precizat că aspectele care fac obiectul de reglementare al prevederilor mai sus menționate nu sunt rezolvate prin simpla reglementare a lor la nivelul legii

---

[1] M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României – Explicații și comentarii,* Ed. Rosetti, București, 2003, Notă explicativă.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a, p. 9.

[3] D. Maus, prefață la lucrarea Jean-Luc Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation française, Paris, 2000, p. 5.

[4] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C.S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 21.

[5] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 180.

[6] S. I. Stănilă, *Câteva aspecte ale revizuirii Constituției României,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 5-6.

fundamentale. Este nevoie ca ele să fie dezvoltate prin legi, cu caracter organic sau ordinar, care vor reglementa domeniile la care se referă prevederile constituționale rezultate în urma revizuirii.

Un alt aspect foarte important este **acela că aceste modificări, în cea mai mare parte a lor, au fost transpuse în practică numai după momentul integrării României în structurile euroatlantice – 1 ianuarie 2007**[1].

Art. 1 alin. (3) proclamă România ca *stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din Decembrie 1989, și sunt garantate.*

Acest text a fost parțial modificat față de cel existent în forma inițială a Constituției, însă modificările intervenite au o semnificație asupra căreia se cuvine să zăbovim. Este vorba, în primul rând, de referirea la **spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din Decembrie 1989,** care relevă *legătura între gândirea politică din România și principiile fundamentale ale democrației constituționale și este, totodată, un omagiu național, consacrat la nivel constituțional, tuturor celor care au militat pentru democrație și libertate în România*[2].

Acest **articol este redactat în deplin acord cu valori fundamentale, recunoscute în majoritatea documentelor europene și internaționale și în toate democrațiile constituționale.** Astfel Tratatul privind Uniunea Europeană prevede în articolul 2 că Uniunea Europeană se întemeiază pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și al statului de drept, principii care sunt comune și statelor membre, și respectă drepturile fundamentale astfel cum sunt acestea garantate în Convenția europeană a drepturilor omului și libertăților fundamentale[3] și cum rezultă ele din tradițiile constituționale comune statelor membre.

În conținutul art. 1 alin. (3) vom regăsi proclamate astfel de valori, cum ar fi caracterul statului român de stat de drept, democratic și social, demnitatea, dreptatea și pluralismul politic, drepturile și libertățile fundamentale. De altfel, un prim principiu general al dreptului recunoscut în literatura de specialitate[4] și în legislația statelor membre, este **protecția drepturilor fundamentale ale omului,** iar primul articol al Constituției așează drepturile fundamentale ale omului printre valorile supreme și garantate, ceea ce reprezintă **consfințirea prin Constituție a acestui principiu fundamental și a valorilor unanim acceptate pe plan european.** Aceste prevederi din legea fundamentală a României sunt în deplin acord cu prevederile Tratatului de la Lisabona, conform cărora **Uniunea se bazează pe valorile respectării demnității umane, a libertății, a democrației, a egalității, a statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului.** Textul mai prevede că

---

[1] Integrarea țării noastre în Uniunea Europeană s-a realizat prin Tratatul de aderare a României și Bulgariei la Uniunea Europeană, ratificat de România prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[2] C. Ionescu, *Constituția României, op. cit.*, p. 5.

[3] Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale a fost ratificată prin Legea nr. 30/1994, publicată în M. Of. 135 din 31 mai 1994. Ulterior, pentru ratificarea protocoalelor la Convenție au fost adoptate legi de ratificare, ultima dintre acestea, privind ratificarea Protocolului nr. 15 la Convenție, Legea nr. 157/2014, fiind publicată în M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014.

[4] O. Manolache, *Drept comunitar*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 24.

„aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, toleranță, justiție, solidaritate și nediscriminare".

Tot în urma revizuirii Constituției, articolul 1 a fost completat cu două noi alineate. Este vorba, mai întâi, despre alineatul (4) care dispune că *„statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale."* Pe această cale a fost complinită o carență constituțională care, în opinia unor autori, ca și a unor politicieni, a atras vehemente critici, în vreme ce alți autori au considerat că nu este nici pe departe vorba despre un vid al Constituției care să afecteze caracterul ei democratic, ci despre o reflectare în legea noastră fundamentală a spiritului constituționalismului european modern. Din momentul în care a fost consfințit prin Constituții, principiului separației puterilor i s-au adus și unele corective, cum ar fi **colaborarea între puteri**[1].

Este important de știut că *elemente ale principiului separației puterilor au început să apară în dreptul nostru în mod treptat, în cadrul unui proces îndelungat, înainte de consacrarea lui legală. Este un proces original, românesc și a constat, pe de o parte, din despărțirea atribuțiilor judecătorești de cele executive, iar, pe de altă parte, din inițierea unor acte de legiferare scrisă, care au pregătit apariția unei noi puteri a statului-alături de cea executivă și cea judecătorească, anume puterea legiuitoare*[2].

Teoria în sine a separației puterilor a fost elaborată în epoca de apogeu a absolutismului monarhic de tip feudal și a fost promovată cu scopul de a pune în lumină lipsa de suport legitim a acelei organizații statale. Ea viza înlăturarea regimului absolutist și instaurarea unui regim democratic, prin reformarea radicală a sistemului statal de atunci[3].

Un al doilea alineat nou introdus prin legea de revizuire îl reprezintă actualul alineat (5) care prevede că *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".* **Nu avem de-a face cu o nouă prevedere constituțională, ci cu o nouă poziționare în Constituție a unei prevederi preexistente modificării, dar care era plasată în titlul al doilea, Capitolul III referitor la îndatoririle fundamentale.**

Plasarea principiului respectării Constituției, a supremației sale și a legilor în chiar primul titlu, denumit *„principii generale"* și primul articol al Constituției, denumit *„statul român"*, nu este o simplă modificare de formă, ci una de conținut, prin care practic **s-a transformat regimul acelei prevederi,** în sensul că **anterior reprezenta una dintre obligațiile fundamentale ale cetățeanului, iar în prezent constituie un principiu fundamental de organizare și funcționare a statului român.** Semnificația principiilor este aceea că ele sunt *„idei perene, înrădăcinate în conștiința umanității"*[4] sau, cum le califica un mare jurist român, *„ideile universal valabile care ne conduc în prezent"*[5].

Principiul supremației Constituției își are originea în poziția supraordonată a acesteia în cadrul sistemului juridic, determinând **supralegalitatea constituțională**[6].

---

[1] C. Ionescu, *Constituția României, op. cit.*, p. 6.

[2] E. Cernea, *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, p. 3.

[3] E. Molcuț, *Despre separațiunea puterilor statului,* în RDP nr. 3/2003, p. 1.

[4] I. Narița, *Principiile fundamentale ale dreptului, între măreție și derizoriu – o privire retorică ad-hoc, asupra valorizării lor în câmpul noilor coduri și al jurisprudenței atribuite lor,* în Dreptul nr. 1/2017, p. 46.

[5] M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Enciclopedia juridică,* Ed. All, București, 1995, p. 6.

[6] L. Vișan, D. I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* în

Un alt articol care trebuie avut în vedere este art. 4 alin. (2) care prevede că *România este patria comună şi indivizibilă a tuturor cetăţenilor săi, fără deosebire de rasă, de naţionalitate, de origine socială, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenenţă politică, de avere sau de origine socială.* Acest text trebuie coroborat cu articolul 16 alin. (1), potrivit căruia *cetăţenii sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări.*

Practic în aceste texte regăsim consacrat un principiu fundamental recunoscut ca atare în dreptul Uniunii Europene, aplicabil şi în dreptul administrativ european, evocat de unii autori prin sintagma **interdicţia discriminării**[1], iar de alţii prin cea de **principiul egalităţii**[2].

O prevedere constituţională care are directă aplicabilitate în problematica supusă analizei şi care reprezintă o veritabilă bază constituţională expresă pentru dreptul administrativ european o reprezintă **art. 16 alin. (4),** text rezultat în urma modificării Constituţiei României în anul 2003, care prevede că *în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană, cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale.*

Introducerea prin Constituţie a acestui text a fost o premisă şi, în prezent, este o consecinţă a aderării ţării noastre la Uniunea Europeană. După cum se susţine cu deplin temei în doctrină, într-o Europă Unită, în care locuitorii statelor membre ale Uniunii vor avea şi o cetăţenie europeană, va fi posibil ca orice cetăţean al unui stat membru să fie ales de comunităţile locale din România în autorităţi ale administraţiei publice locale, fără ca prin aceasta să se aducă o încălcare esenţială a principiului suveranităţii naţionale[3].

Un alt text constituţional care are aplicabilitate expresă este articolul 38 care consacră un drept fundamental al cetăţeanului român, **dreptul de a fi ales în Parlamentul European.**

Este vorba despre o dispoziţie constituţională nou introdusă în urma revizuirii din 2003, conform căreia *în condiţiile aderării la Uniunea Europeană, cetăţenii români au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în Parlamentul European.*

Era firesc ca, odată cu integrarea României, mai întâi în comunitatea unică europeană constituită prin Tratatul de la Maastricht, iar apoi în Uniunea Europeană, posibilitatea de a candida în alegeri locale şi din partea cetăţenilor altor state, să fie consacrată şi în sistemul românesc[4], ceea ce s-a întâmplat prin art. 16 alin. (4), analizat anterior. Relevanţa acestui text pentru dreptul administrativ este neîndoielnică, în contextul în care organizarea şi desfăşurarea acestor alegeri revine administraţiei publice, începând cu Guvernul, care exercită conducerea acestora. Mai mult chiar, membrii organelor deliberative şi executive ale autonomiei locale sunt instituţii ale dreptului administrativ.

Aderarea atrage, însă, şi pentru cetăţenii români dreptul de a fi aleşi în Parlamentul European, pe care forma iniţială a legii fundamentale nu-l prevedea şi care a trebuit să fie

---

lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 48.

[1] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 9.

[2] O. Manolache, *op. cit.,* pp. 35-38.

[3] C. Ionescu, *op. cit.,* p. 23.

[4] G. Iancu, *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 238.

astfel introdus prin legea de revizuire din 2003. Constatăm că, în urma revizuirii Constituției, catalogul drepturilor fundamentale a fost completat cu încă două drepturi electorale recunoscute cetățenilor români, dreptul de a alege și a fi aleși în Parlamentul European. Analizând conținutul articolului 38 vom constata că **exercitarea efectivă a acestui drept a fost condiționată de momentul integrării în Uniunea Europeană și de respectarea condițiilor concrete cuprinse în actul de aderare**[1].

În mod obișnuit, prin intermediul drepturilor electorale, cetățenii sunt implicați în exercitarea actului de suveranitate la nivel național. Drepturile electorale nou introduse prin articolul 38 nu implică participarea directă a cetățenilor români la exercitarea puterii la nivel european. Prin exercitarea acestor drepturi, cetățenii români sunt implicați în desemnarea membrilor unei instituții reprezentative la nivel european, care se alege printr-un proces electoral asemănător celui prin care se constituie parlamentele naționale ale statelor membre.

În cadrul organizației internaționale suprastatale care este Uniunea Europeană, s-a constituit astfel o instituție care poartă denumirea de Parlament, care, prin Actul Unic European din 1984, a dobândit caracter reprezentativ direct, democratic[2].

De aici concluzia că **este vorba despre noi drepturi electorale pentru cetățenii români, dar care nu se încadrează în categoria celor exclusiv politice în sens tradițional, întrucât nu implică o participare la exercitarea suveranității de stat, ci o participare la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivelul unei organizații suprastatale**[3].

Analiza complexă a acestor drepturi, ca și a celui introdus prin art. 16 alin. (4), trebuie realizată prin raportare la conceptul de **cetățenie europeană,** care a fost consacrat prin Tratatul de la Maastricht și dezvoltat prin cel de la Amsterdam. Statutul Parlamentului European este consfințit și prin Tratatul de la Lisabona[4], care prevede că *Parlamentul European este ales prin vot universal direct de către cetățenii europeni, prin scrutin liber și secret, pentru un mandat de cinci ani.* În partea a II-a a aceluiași Tratat, regăsim norma conform căreia *cetățenii și cetățenele Uniunii au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European, precum și în cadrul alegerilor locale în statul membru unde își au reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat*[5]. Aceleași drepturi le regăsim și în Carta drepturilor fundamentale, adoptată la Nisa în decembrie 2002, care prevede că *oricare cetățean sau cetățeană a Uniunii are drept de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor pentru Parlamentul European, în statul membru în care acesta își are reședința, în aceleași condiții ca și resortisanții acelui stat.*

Și articolul privind dreptul de proprietate privată a fost modificat, fostul articol 41 devenind articolul 44, dar analiza lui o vom întreprinde la regimul proprietății publice. Prin **art. 44 alin. (2)** se consacră **regimul dreptului de a dobândi în proprietate terenuri în România de către cetățenii străini**[6]. Este cunoscut faptul că, în forma

---

[1] I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. All Beck, București, 2004, p. 98.

[2] I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.,* p. 99.

[3] *Ibidem,* p. 99.

[4] Tratatul de la Lisabona (Tratatul privind Uniunea Europeană) a fost semnat la 13 decembrie 2007 și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009.

[5] Articolul 20 (ex-articolul 17 TCE) din Tratat.

[6] Regimul juridic al acestui drept este în prezent reglementat prin Legea nr. 312/2005 publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

inițială, Constituția României interzicea cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate asupra unor terenuri în țara noastră[1].

O altă modificare care a fost impusă tot din necesitatea de a pune în acord legea noastră fundamentală cu reglementările internaționale în materie o reprezintă **recunoașterea dreptului minorităților naționale de a-și folosi limba maternă în administrație și justiție.**

Articolul 120 alin. (2), nou introdus prin legea de revizuire, prevede că *în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.*

Iar art. 128 alin. (2) recunoaște *cetățenilor aparținând unei minorități naționale dreptul de a se exprima în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii organice.*

Constatăm o **diferență** între cele două texte, în sensul că, spre deosebire de art. 120 care condiționează dreptul minorităților naționale de a folosi limba maternă în relațiile cu autoritățile administrației publice și cu serviciile deconcentrate de existența unei ponderi semnificative a minorității respective, art. 128 nu mai impune nicio limită de ordin teritorial sau numeric. Altfel spus, principial, cetățenii aparținând unei minorități naționale se pot exprima în limba maternă în fața instanțelor judecătorești[2].

Ceea ce este comun celor două dispoziții este faptul că **ambele trimit la câte o lege organică prin care să se dezvolte conținutul dreptului pe care ele îl prevăd.**

Rămâne ca **aceste legi să stabilească modul concret în care cetățenii aparținând unei minorități naționale își pot folosi limba maternă în relațiile cu autoritățile statului, legiuitorul român având sarcina de a veghea ca exercitarea acestor drepturi să nu se transforme în abuz de drept**[3]. În ceea ce privește administrația, legea la care se face trimitere este în prezent Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale[4], iar după intrarea în vigoare a Codului administrativ, va fi vorba despre Partea a III-a a acestuia, dedicată *administrației publice locale.*

Cele două dispoziții sunt în concordanță atât cu prevederile Convenției-cadru privind protecția minorităților naționale[5], cât și cu cele cuprinse în Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare[6].

O altă prevedere constituțională la care urmează să ne raportăm, dar care prezintă interes mai ales pentru dreptul financiar este cea de la art. 137 alin. (2) care prevede că

---

[1] Fostul art. 41 alin. (2), devenit, în urma republicării, art. 44 alin. (2), prevedea că *„Proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege. Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor".*

[2] S. I. Stănilă, *art. cit.*, pp. 11-12.

[3] *Ibidem*, p. 15.

[4] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[5] Articolul 10 alin. (3) din Convenție prevede că *„Statele semnatare se angajează să garanteze dreptul oricărei persoane aparținând unei minorități naționale de a fi informată, cu promptitudine, într-o limbă pe care o înțelege cu privire la motivele arestării sale, la natura și cauza acuzației ce i se aduce și să se apere în acea limbă".* Convenția a fost ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 publicată în M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995.

[6] Art. 9 din Cartă prevede că *„Statele semnatare se obligă să permită folosirea limbii minorității în justiție, în acele circumscripții în care numărul persoanelor aparținând unei minorități naționale justifică asemenea măsuri legislative".* Carta a fost ratificată de România prin Legea nr. 282/2007 publicată în M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007.

cipiilor constituționale, compatibilitatea deplină între sistemul național și cel comunitar de organizare politică, economică, instituțională și funcțională a statului[1].

Trebuie avut în vedere că *armonizarea legislativă nu pretinde statelor membre o identitate de reglementare, ci o compatibilitate, similitudini între instituții și competențele acestora, respectarea unor principii largi de organizare și funcționare ce țin de scopul reglementării și nu de mijloacele prin care finalitatea este atinsă*[2].

Este însă neîndoielnic faptul că **dreptul rămâne mijlocul principal de constituire, de extindere și de consolidare a U.E. Întreaga construcție europeană are loc în temeiul normelor de drept și anume, a celor de drept public, în special a celor de drept administrativ**[3]. Foaia de parcurs pentru România a vizat și continuă să vizeze reformele administrative și judiciare, alături de cele economice[4], astfel încât rolul dreptului administrativ va rămâne unul considerabil.

Spre o nouă reformă constituțională: stadiu și perspective

Problema reformei sistemului constituțional românesc preocupă atât doctrina de specialitate, cât și viața publică românească, în ansamblul ei. Temele abordate în doctrină se referă, în principal, la *modalitățile prin care Constituția poate fi revizuită, distincția dintre puterea constituantă, autoritatea constituantă, și ce anume poate să schimbe puterea constituantă: întreaga Constituție sau o parte a acesteia*[5].

Astfel de abordări sunt cu atât mai legitime cu cât actuala Constituție a României conține un articol în care consacră **limitele revizuirii,** unde sunt enumerate acele prevederi constituționale care nu pot face obiectul niciunei revizuiri. Este vorba despre dispozițiile constituționale privind *caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială.* Pe lângă aceste limite exprese ale revizuirii, în alineatul (2) al articolului 152 sunt prevăzute anumite limite de rezultat, care atrag **imposibilitatea deteriorării protecției constituționale conferite unui set de valori**[6], precizând că *nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau ale garanțiilor acestora.* În fine, ultimul alineat conține **o interdicție,** nu o **limită,** în sensul că legea fundamentală *nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu, de urgență sau în timp de război.*

Necesitatea unei noi modificări a legii fundamentale este o temă care apare din ce în ce mai des și în dezbaterile reprezentanților diferitelor autorități publice din țara noastră.

---

[1] B.M.C. Predescu, *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 90.

[2] *Ibidem,* p. 91.

[3] I. Alexandru, *Evoluția dreptului în perspectiva integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 9.

[4] A. Fuerea, *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în RDP nr. 2/2003, p. 62.

[5] Pentru dezvoltări asupra acestei problematici, v. R. Carp, *Adunarea constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc,* în RDP nr. 1/2008, pp. 105-114.

[6] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 344.

Se proiectează tot soiul de modele. Se avansează soluții, multe dintre ele generate de anumite interese politice, lipsite de legitimitate, a căror materializare ar reprezenta o adevărată catastrofă pentru viitorul acestei țări.

Discuții la nivelul vieții publice există, s-au conturat mai multe curente, care vin cu soluții care slujesc mai degrabă unor interese și oportunități politice decât științifice, se avansează diferite modele de regim politic, pendulându-se între *modelul prezidențial* și cel *parlamentar*. În majoritatea țărilor din Uniunea Europeană regăsim un regim politic parlamentar, sub formă de republică parlamentară sau monarhie parlamentară, model care nu este, în mod firesc, de altfel, agreat la nivelul instituției Președintelui României, astfel încât se configurează o „bătălie" care nu va fi lipsită de interes. Nu este mai puțin adevărat că, printr-o viitoare reformă constituțională, trebuie aduse unele modificări legii fundamentale a statului[1], având în vedere că multe din soluțiile pe care ea le oferă în prezent au creat în practică disfuncții, și ne referim, în principal la următoarele aspecte:

– modificarea regimului politic din România, care, din punctul nostru de vedere, urmează a fi unul de **tip parlamentar**. După cum ne-am exprimat și cu alte prilejuri[2] *„actuala organizare politico-statală, cu regim semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat, cum l-a caracterizat doctrina, nu mai poate fi menținut. El a fost rezultatul unei precauții, legitime, de altfel, pe care constituantul român din 1991 a avut-o, de a elimina riscurile alunecării în timp, spre un regim de tip totalitar, care fusese abolit"*[3];

– legat de aceasta, modificarea formulei de executiv bicefal sau dualist, consacrată în actuala noastră Constituție;

– reformularea atribuțiilor Președintelui, mai ales a celor de natură executivă, spre a se evita în viitor o interpretare exagerată a lor din partea șefului de stat;

– regândirea modului de constituire și a atribuțiilor unor autorități publice, care să elimine riscul ca acestea să fie transformate în instrumente aservite unor forțe politice și să fie astfel golite de conținut.

Și în Franța, odată cu reforma care a vizat reducerea mandatului prezidențial de la 7 la 5 ani, care a avut loc la 24 septembrie 2000, s-a redeschis discuția cu privire la evoluția și caracteristicile regimului politic din această țară. Printre subiectele cele mai viu disputate cu ocazia alegerilor prezidențiale și a celor legislative, desfășurate în vara anului 2007, a fost în această țară *reformarea sistemului politic francez*, președintele nou-ales Nicolas Sarkozy, la fel ca și generalul Charles de Gaulle în 1946, vorbind despre o **reformă instituțională și morală,** pentru realizarea căreia a numit un **Comitet de reformă** format din oameni politici, juriști și intelectuali, cunoscut sub numele de Comitetul Balladur, după numele celui care l-a condus. Misiunea acestui Comitet a fost aceea de a găsi formule cât mai democratice, prin care organizarea și funcționarea instituțiilor statului să conducă la realizarea unei **democrații exemplare**[4]. S-au avut în vedere următoarele trei obiective: *o putere executivă mai bine controlată*; un *Parlament*

---

[1] I. Muraru, *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituției și oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 331-332; E. S. Tănăsescu, *Despre revizuirea Constituției României*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 333-335; I. Alexandru, *Scopul revizuirii Constituției: consolidarea democrației*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 343-348.

[2] V. Vedinaș, *Revizuirea Constituției – un demers necesar?*, pp. 16-19, disponibil la adresa electronică www.academiadepolitie.ro/conferinte/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf.

[3] V. Vedinaș, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice*, în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 64-65.

[4] C. Gilia, *Franța către a VI-a Republică?*, în RDP nr. 1/2008, pp. 86-87.

mai consolidat, rolul lui trebuind să crească atât în interior, cât şi în exterior, urmând să devină un actor al politicii europene şi *noi drepturi pentru cetăţenii francezi.* Dincolo de aspiraţiile specifice fiecărei naţiuni, apreciem că şi o eventuală reformă constituţională în ţara noastră trebuie să-şi propună, ca şi în Franţa, ca România să devină *o democraţie ireproşabilă, cu un stat eficace, care să funcţioneze într-o republică exemplară*[1].

Lato sensu, revizuirea legii fundamentale constă în modificarea acesteia prin reformularea, completarea, adăugarea unor texte, sau abrogarea altora[2].

Ne vom referi în cele ce urmează la **stadiul actual al revizuirii constituţionale.**

La nivelul Parlamentului s-a constituit o Comisie de revizuire a Constituţiei[3], care a elaborat un proiect care a fost dat publicităţii[4]. În ceea ce ne priveşte, ne-am exprimat în mai multe rânduri asupra acestui Proiect de lege[5]. În analiza lui au fost implicate mai multe foruri ştiinţifice, în fruntea cărora s-a aflat Academia Română[6]. Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" a consacrat Sesiunii ştiinţifice anuale care se organizează la Sibiu, din anii 2013 şi 2014, aceeaşi temă. Primul număr al Revistei de Drept Public pe anul 2013 şi un supliment al acesteia au fost dedicate aceleiaşi tematici, iar articolele referitoare la problema revizuirii au continuat să se regăsească în paginile acestei publicaţii, precum şi ale Curierului Judiciar[7]. Lucrul acesta nu este întâmplător. Revizuirea constituţională a devenit frecventă în statele Uniunii Europene şi în multe sisteme democratice (cu excepţia Statelor Unite)[8]. Unele state, din motive ce ţin de structura lor federală sau normativă, îşi revizuiesc Constituţia mai des decât altele[9].

În stadiul actual al evoluţiei României, revizuirea este impusă atât din motive interne, cât şi din motive internaţionale. O parte din motivele interne le-am prezentat deja. În ceea ce priveşte motivele europene şi internaţionale, avem în vedere, în primul rând, faptul că România a devenit, de la 1 ianuarie 2007, stat membru, cu dreptul depline, al Uniunii Europene[10]. Există la ora actuală texte care folosesc sintagma *„în condiţiile aderării la Uniunea Europeană"*[11], care, în condiţiile în care România a aderat, nu se mai

---

[1] C. Gilia, *art. cit.*, p. 104.

[2] M.A. Apostolache, *Relevanţa actuală a revizuirii Constituţiei,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 38.

[3] Comisia comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituţiei Romîniei, a fost constituită prin Hotărârea nr. 17 din 13 februarie 2013 a celor două Camere ale Parlamentului, publicată în Monitorul Oficial nr. 95 din 15 februarie 2013

[4] Prin publicare pe site-ul Parlamentului www.parlament.ro.

[5] A se vedea V. Vedinaş, D. Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei, din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în Revista de drept public nr. 1/2013, pp. 64-68; V. Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în RDP nr. 3/2013, pp. 17-35.

[6] Astfel, în Aula Academiei Române s-a desfăşurat în ziua de 7 martie 2013 dezbaterea consacrată **revizuirii Constituţiei,** evenimentul fiind organizat de Institutul de Cercetări Juridice „Andrei Rădulescu" al Academiei, împreună cu Asociaţia Română de Drept Constituţional.

[7] Revista Curierul Judiciar nr. 6/2014.

[8] D. Maus, *Revizuirea constituţională în ţările Uniunii Europene,* în RDP nr. 1/2013, pp. 20-22.

[9] Exemplu, Germania din 1949 a avut 53 de legi de revizuire a Constituţiei.

[10] Actul de aderare a fost semnat la 25 aprilie 2005 şi ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005. În calitate de senator în legislatura 2004-2008 am avut oportunitatea de a contribui prin votul meu, la votarea legii.

[11] Exemplu articolul 16 alin. (4) potrivit căruia *„**În condiţiile aderării la Uniunea Europeană,** cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale".*

justifică. Inclusiv titlul Constituției privind *„integrarea euroatlantică"* se impune a fi adaptat stadiului actual al României[1].

În ceea ce privește modificările care sunt preconizate a fi operate și care privesc direct administrația publică sau au implicații asupra acesteia, menționăm:

- **modificarea modului de organizare administrativ-teritorială,** prin introducerea **regiunilor** ca unități administrative de nivel intermediar alături de județe[2]; a cărei fundamentare europeană se regăsește în rolul sporit pe care regiunile l-au dobândit în cadrul Uniunii Europene, ele devenind parteneri ai Comisiei Europene în fundamentarea, elaborarea și implementarea politicilor finanțate din fonduri structurale, exercitându-și rolul prin Comitetul Regiunilor. Tratatul de la Lisabona[3], stabilește numărul membrilor Comitetului Regiunilor pentru fiecare stat membru și regula că membrii titulari sunt dublați de supleanți, numiți pentru un mandat de 4 ani de Consiliul Uniunii Europene, prin vot unanim, la propunerea statului membru. După cum se apreciază în doctrină[4], în România regionalismul a avut o existență relativ scurtă în anumite perioade de timp regiunea a reprezentat un nivel de organizare administrativ-teritorială a țării, în care au fost organizate și au funcționat autorități ale administrației publice alese și/sau numite, cu competențe stabilite prin legea fundamentală și prin alte legi organice;

- **consacrarea organelor administrative care urmează să se constituie la nivel regional[5],** respectiv: **prefecții de regiune,** ca organe ale administrației de stat la nivelul regiunilor și **consiliile regiunilor** și **președinții regiunilor,** ca organe autonome la nivelul acestor noi unități administrativ-teritoriale[6];

- **modificarea structurii și secțiunilor capitolului V al titlului III referitoare la administrația publică,** în sensul că acesta, potrivit Proiectului Legii de revizuire va avea **trei secțiuni,** una pentru **administrația centrală de specialitate** și altele două, pentru **administrația de stat din teritoriu și administrația publică locală.**

Se propun prin Proiectul Legii de revizuire anumite modificări referitoare la instituția Președintelui și a Guvernului, pe care le vom analiza în cadrul capitolelor care privesc aceste instituții. Modificarea legii fundamentale este o problemă de maximă responsabilitate, care trebuie să fie conștientizată de cei care și-o asumă, cu atât mai mult cu cât *„România a fost și este campioana formelor fără fond"*[7]. Autorul atrage atenția, cu legitimă temere, în opinia noastră, că în ultimii ani s-au petrecut mai multe acțiuni, rămase fără finalitate, cum ar fi **referendumul din 2009,** care a avut ca obiect un

---

[1] V. Vedinaș, *Câteva considerații cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituției,* în RDP nr. 3/2013, p. 18.

[2] I. Nicola, *Considerații privind regionalizarea,* în RDP nr. 2/2013, pp. 28-38.

[3] Semnat la Lisabona la 13 decembrie 2007, prin care s-au modificat și completat Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene, ratificat de România prin Legea nr. 13/2008, publicată în M. Of. nr. 107 din 12 februarie 2008.

[4] I. Nicola, *Considerații privind regionalizarea, art. cit.,* p. 29.

[5] D.M. Vesmaș, *Regionalism și regionalizare în Europa – modele și tendințe actuale, în* E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, pp. 213-225.

[6] V. Vedinaș, D. Ciochină, *Priorități ale revizuirii Constituției, din perspectiva reglementării administrației publice, art. cit,* p. 65; I. Alexe, *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589.

[7] D.C. Dănișor, *Modificarea Constituției: o formă fără fond?,* în RDP nr. 2/2013, p. 13.

Parlament unicameral cu 300 de parlamentari, apoi **Proiectul Legii de revizuire a Constituției elaborat la nivelul Administrației Prezidențiale,** dezbaterea privind **regionalizarea și proiectul Legii privind descentralizarea**[1], toate devenite *forme fără fond,* pentru că ele nu s-au transformat în drept pozitiv.

Asupra proiectului Legii de revizuire a Constituției s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014[2] care, în mare parte, a constatat neconformitatea Proiectului cu legea fundamentală, printr-o argumentație care practic, relevă nu doar neconstituționalitatea, dar și lipsa de rațiune și responsabilitate a unora din prevederile Proiectului, care contravin și logicii, nu doar Constituției. Exemplu, în propunerea privind articolul 3 care reglementează *„teritoriul"*, în Proiect se propune că *„Prin lege organică se pot recunoaște zone tradiționale ca subdiviziuni administrative ale teritoriilor"*. Curtea Constituțională a considerat că prin norma propusă se poate aduce atingere caracterului național și unitar al statului român, constituind o încălcare a limitelor revizuirii, în contradictoriu cu dispozițiile articolului 152 alin. (1) din Constituție[3]. De aceea Curtea statuează că *„acceptarea unei alte organizări administrativ-teritoriale cu o fundamentare diferită de cea care stă la baza delimitării unităților administrativ-teritoriale expres și limitativ prevăzute de Constituție este de natură să afecteze caracterul unitar al statului"*. Caracterul unitar al statului este afectat, în opinia Curții, pe care o împărtășim și prin completarea din Proiect a articolului 6 privind *„dreptul la identitate"*, prin care se propune completarea cu un nou alineat, conform căruia *„reprezentanții legali ai minorităților naționale pot înființa, potrivit statutului minorităților naționale adoptat prin lege, organe proprii de decizie și execuție, cu competență privind dreptul la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității lor"*. Curtea consideră propunerea neconstituțională, deoarece *„crearea unor organe proprii de decizie și execuție ale unor comunități de cetățeni români circumstanțiate pe criterii etnice, este de natură să determine confuzie, acreditând ideea unei autonomii de decizie și execuție a acestora, incompatibile cu conceptul de stat unitar (....) cu consecința realizării unei autonomii colective politice pe criterii etnice"*. Am exemplificat invocând doar aceste două aspecte, dat fiind faptul că ele vizează o valoare fundamentală a statului român, și anume **caracterul unitar,** care nu poate face obiectul unei revizuiri constituționale. Salutăm decizia Curții pe acest aspect și argumentarea fermă care o susține.

În doctrina de specialitate se semnalează în mod judicios, de altfel, că **revizuirea Constituției este o acțiune care trebuie tratată cu maximă responsabilitate** care se impune a fi realizată cu sprijinul maxim și consistent al specialiștilor în materie[4].

---

[1] Proiectul Legii privind descentralizarea a fost declarat neconstituțional în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate, prin Decizia nr. 1 din 10 ianuarie 2014 publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014.

[2] Publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

[3] Articolul 152 alin. (1) din Constituție are următorul conținut: „Limitele revizuirii (1) Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii".

[4] Pentru dezvoltări a se vedea I. Muraru, *Revizuirea Constituției, o acțiune de responsabilitate practică,* în Dreptul nr. 5/2014, pp. 14-18; M. Enache, *Revizuirea Constituției* în RDP nr. 4/2011, pp. 14-18; C. Ionescu, *Mai este oportună revizuirea Constituției?*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 336-338; Șt. Deaconu, *Reformă și contrareformă*, în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 339-342.

Responsabilitatea unui asemenea demers este dublată de procedura specială care trebuie urmată în scopul revizuirii Constituției, și avem în vedere, între altele, dificultatea de a se întruni majoritatea calificată de două treimi, impusă de art. 151 din Constituție, dar și regimul referendumului prin care legea de revizuire trebuie aprobată de către popor. Relativ recent, în România s-a organizat un referendum, pentru modificarea art. 48 din Constituție, astfel încât el să se refere la *căsătoria liber consimțită între un bărbat și o femeie*[1], însă el nu a putut fi validat, deoarece nu s-a întrunit pragul minim de prezență la vot, care este de 30% din totalul populației cu drept de vot.

[1] În prezent, textul constituțional face referire la *căsătoria liber consimțită între soți.*

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Scopul administraţiei publice îl reprezintă satisfacerea nevoilor generale de interes public;

b) scopul administraţiei îl reprezintă satisfacerea nevoilor individuale ale fiecărei persoane care locuieşte pe teritoriul României.

2. a) Sfera organelor administraţiei publice include numai organele grupate în capitolul V al titlului III din Constituţie, referitor la „Administraţia publică centrală de specialitate şi Administraţia publică locală";

b) sfera organelor administraţiei publice include include şi alte autorităţi publice decât cele reglementate de capitolul V al titlului III.

3. a) Pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică în stat persoanele care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară;

b) pot ocupa o funcţie sau o demnitate publică în stat persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în România.

4. a) Pot desfăşura activitate administrativă, concretizată în emiterea, adoptarea sau încheierea de acte administrative, doar autorităţile publice din sfera executivului;

b) pot desfăşura activitate administrativă, concretizată în emiterea, adoptarea sau încheierea de acte administrative, toate autorităţile publice.

5. a) Constituţia recunoaşte cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi limba maternă în relaţiile cu administraţia publică centrală şi cu cea locală;

b) Constituţia recunoaşte cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale dreptul de a folosi limba maternă în relaţiile cu orice altă autoritate publică;

6. a) În condiţiile aderării la U.E., au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale toţi cetăţenii români şi străini care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică;

b) în condiţiile aderării la U.E. au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale atât cetăţenii români, cât şi cei ai U.E. care îndeplinesc condiţiile prevăzute de legea organică privind alegerile locale.

7. a) Serviciul public are ca şi scop satisfacerea unor nevoi sociale prin mijloace specifice;

b) serviciul public are ca şi scop satisfacerea tuturor nevoilor prin mijloace specifice.

8. a) Constituţia României a recunoscut, încă de la adoptarea sa, principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat;

b) principiul separaţiei şi echilibrului puterilor în stat a fost introdus în Constituţie prin Legea nr. 429/2003 privind revizuirea Constituţiei.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL II

DEFINIŢIA ŞI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUŢIEI DIN 1991 REVIZUITE ŞI REPUBLICATE

§ 1. Abordări doctrinare

În analiza administrației publice, doctrina românească utilizează concepția specifică Școlii franceze, care face distincția între două sensuri ale conceptului de „administrație": *sensul funcțional și sensul derivat, organic*[1].

Împărtășind această distincție, care se regăsește și în alte lucrări, unele remarcabile[2], rezultă că *în **sens formal, organic**, termenul desemnează autoritățile publice învestite cu sarcini administrative, iar în sens **funcțional** termenul evocă tocmai activitățile pe care sunt însărcinate a le realiza aceste autorități publice.*

Alt autor[3] consideră că, **în sens formal, structural sau organic,** prin administrație publică înțelegem *ansamblul autorităților și instituțiilor publice care realizează, pe baza și în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific.* În **sens material,** prin administrație publică, autorul citat înțelege *activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem, în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație.* Doctrina mai definește sensul funcțional al administrației publice prin identificarea a două categorii de activități prin care aceasta se concretizează, **acțiuni cu caracter de dispoziție și acțiuni cu caracter de prestație**[4].

§ 2. Precizări terminologice

Potrivit sistemului constituțional și legal actual și prevederilor Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală[5], trebuie să facem distincție între următoarele concepte:

– conceptul de *„administrație publică"*, acesta având un caracter integrator, care include atât administrația de stat, cât și administrația publică locală;

---

[1] G. Vedel, P. Delvolve, *op. cit.*, p. 2.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, p. 64.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1.

[4] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 22.

[5] Legea administrației publice locale nr. 215/2001 a fost publicată inițial în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001 și republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, fiind modificată și completată ulterior prin: O.U.G. nr. 20/2008, Legea nr. 35/2008, O.U.G. nr. 66/2008, Legea nr. 131/2008, O.U.G. nr. 105/2009, Legea nr. 375/2009, Legea nr. 59/2010, Legea nr. 264/2011, Legea nr. 13/2012, Legea nr. 74/ 2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 76/ 2012; Legea nr. 264/2011; Legea nr. 20/2014; O.U.G. nr. 18/2014; O.U.G. nr. 68/2014.

– conceptul de *„administrație de stat"* care evocă exclusiv administrația înfăptuită de autorități de natură statală (Președinte, Guvern, Prefect, ministere, servicii publice deconcentrate ale ministerelor);

– sintagma *„administrație publică locală"* prin care evocăm acel tip de administrație înfăptuit de autorități publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Administrațiile locale sunt componente ale unei entități mai mari, colectivitatea statală și orice guvern are responsabilitatea de a le proteja, în anumite limite[1].

Rezultă că în limbajul actual, spre deosebire de cel specific regimului totalitar, nu mai putem vorbi, într-un sens identic, de *„organ administrativ"* și *„organ al administrației de stat"*; de *„funcționar public"* sau *„funcționar de stat"*; de *„administrație publică"* sau *„administrație de stat"*[2].

Conchidem că, în actualul sistem constituțional și legal, administrația publică este înfăptuită de două mari categorii de autorități: **autorități de natură statală** și **autorități autonome locale.** Acestora se adaugă **agenții privați autorizați** să presteze unele activități administrative.

În doctrina administrativă clasică, se consideră că funcțiile administrației publice se pot rezuma la **acțiune, consultanță și deliberare**[3]. Administrația este **activă** când aplică și execută legea sau când ia o măsură de utilitate publică, **consultativă** când dă avize administrației în cadrul căreia funcționează, **deliberativă** când un organ colegial ia decizii care obligă administrația activă. În prezent, literatura de specialitate adaugă celor actuale și **o administrație jurisdicțională,** care soluționează litigii generate de administrație însăși, utilizând o procedură cvasi-judecătorească[4].

§ 3. Sfera puterii executive

În literatura de specialitate contemporană nu există o concepție unitară în ceea ce privește **sfera autorităților executive.** Există autori care exclud din sfera executivului autoritățile administrației publice locale[5].

Alți autori, analizând *organizarea și funcționarea administrației publice,* exclud Președintele din categoria organelor care compun sfera executivului și implicit, a administrativului[6]. Astfel, autorul citat consideră că în compunerea administrației publice intră: *administrația guvernamentală centrală,* care include Guvernul, ministerele, celelalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor, ce poartă denumiri diferite; *administrația guvernamentală teritorială,* realizată în principal de

---

[1] I. Popescu, C.I. Popescu, *Pledoarie pentru descentralizare, factor important al dezvoltării locale,* în E. Bălan, C. Iftene, G. Varia, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, p. 237.

[2] A se vedea I. Santai, *Drept administrativ și știință administrativă,* Sibiu, 1998, p. 5.

[3] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Marvan, București, 1934, pp. 41-42.

[4] A. Dragodan, *Legalitatea și oportunitatea actelor autorităților administrației publice locale descentralizate,* în Caietul Științific nr. 11/2009, *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* p. 433.

[5] *„... administrația publică, ca activitate, mai este realizată, după cum am mai arătat, în condițiile descentralizării administrative, și de organele administrației locale, **care nu sunt organe ale puterii executive**"* (subl. ns. – V.V.). A. Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației,* Ed. Atlas Lex, București, p. 7.

[6] V. Bara, *Drept administrativ și instituții politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998, pp. 45-46.

prefect și serviciile publice descentralizate (corect, deconcentrate, așa cum prevede și actualul articol 123 din Constituția revizuită și republicată) ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului; *administrația autonomă,* care se realizează atât la nivel central, prin autorități de specialitate centrale autonome și la nivel teritorial, de către autoritățile administrației publice constituite pe baza principiului autonomiei locale[1].

Această concepție care nu recunoaște Președintelui statutul de autoritate executivă este, din fericire, slab receptată în doctrina de specialitate. Concepția autorului anterior citat, conform căreia Președintele nu trebuie considerat ca aparținând nici puterii legislative, nici celei executive, dat fiind faptul că: *Președintele exercită atribuții atât de natura puterii legislative, cât și a celei executive,* ceea ce înseamnă că el *face parte din ambele puteri, fiind în același timp deasupra acestora,* este considerată, cu eleganță, cel puțin curioasă[2].

În opinia noastră, este greu de susținut că Președintele s-ar afla, de exemplu, deasupra puterii legislative, adică a Parlamentului, care este calificat ca unic organ legiuitor de articolul 61 din Constituție, atâta timp cât Parlamentul este acela care poate trage la răspundere politică și penală pe Președinte, conform articolelor 95 și 96 din Constituția revizuită, aspecte asupra cărora vom reveni la analiza instituției Președintelui.

Președintele aparține puterii executive, este unul din cei doi șefi ai executivului[3], el îndeplinind o serie de atribuții de natură executivă, cum ar fi cele din domeniul apărării, al politicii externe, numirea în funcții publice etc.

§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrație publică în actualul sistem constituțional și legal

Aceasta include, cum am arătat deja, două categorii de autorități publice.

A) Autorități de natură statală (etatică)

a) cei doi șefi ai executivului nostru bicefal: Președintele și Guvernul;

b) ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului;

c) organele centrale de specialitate care nu sunt subordonate Guvernului (autorități ale administrației centrale autonome);

d) instituțiile publice, regiile autonome și societățile comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional, ministerelor și autorităților centrale autonome;

e) prefectul[4];

g) serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate, conduse de prefect.

Acestea se constituie la nivelul fiecărui județ și al municipiului București. În ceea ce privește **practica de a se constitui astfel de servicii publice ca structuri regionale,**

---

[1] V. Bara, *op. cit.,* pp. 45-46.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 74.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 82.

[4] Cu privire la instituția prefectului, v. M. Preda, *Discuții în legătură cu natura juridică a prefectului și prefecturii,* în Dreptul nr. 12/1992, pp. 17-21.

ne-am exprimat în sensul **caracterului neconstituțional al ei**[1], pentru mai multe considerente. Un prim argument este acela că se încearcă să se introducă *„pe ușa din dos"* regiunea ca tip de organizare administrativ-teritorială, în contextul în care legea fundamentală nu o recunoaște. În al doilea rând, pentru că, potrivit articolului 123 alin. (2) din Constituție, **serviciile deconcentrate se constituie pe criteriul județului**, și respectiv al municipiului București și **sunt conduse de prefect.** În contextul în care o instituție regională are arondate mai multe județe, se pune problema cine va conduce aceste servicii deconcentrate? De vreme ce serviciul deconcentrat cuprinde mai multe județe, este evident că apare problema care prefect va conduce respectivul serviciu public.

B) Autorități autonome locale[2]

Articolul 121 alin. (1) din Constituția revizuită și republicată prevede că *autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii.* Același articol, în alineatul (2), recunoaște posibilitatea ca *autoritățile prevăzute la alin. (1)* – consiliile locale și primăriile – *să se poată constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.*

Dacă acest text vorbește generic despre *consiliile locale,* prin articolul 122 alin. (1) se consacră sintagma de *consilii comunale și orășenești.*

Constituția nu operează cu conceptele de *autorități deliberative* și *autorități executive.* Această sintagmă o regăsim însă în Legea nr. 215/2001, care în articolul 1 alin. (2) definește anumiți termeni și unele expresii, între care se regăsesc *„autoritățile deliberative"* și *„autoritățile executive"*, iar în perspectivă, ele se vor regăsi în Codul administrativ. Identificăm astfel:

a) **autorități deliberative:** consiliul local; consiliul județean; Consiliul General al Municipiului București; consiliile locale ale subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor;

b) **autorități executive:** primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și președintele consiliului județean;

c) **organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean,** denumire generică în care se includ următoarele:

– *instituții publice și servicii publice* înființate și organizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite generic *instituții și servicii publice de interes local sau județean;*

– *societăți comerciale și regii autonome*[3] înființate sau reorganizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite în continuare *societăți comerciale și regii autonome de interes local sau județean;*

---

[1] V. Vedinaș, *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[2] Termenul „local" îl folosim atât pentru autoritățile la nivel comunal și orășenesc, cât și cele la nivel județean.

[3] *Regia autonomă* prevăzută de art. 136 alin. (4) din Constituție, pe fondul procesului de privatizare promovat în special în baza O.U.G. nr. 30/1997 (aprobată cu modificări prin Legea nr. 207/1997), a suferit puternice modificări, regiile autonome fiind transformate în societăți comerciale, fiind menținut în ființă un număr limitat de regii autonome.

– *asociații de dezvoltare intercomunitară,* care constituie *structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale, pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori furnizare în comun a unor servicii publice;*

– *furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat,* care *acordă servicii sociale în condițiile prevăzute de lege.*

– *asociații, fundații și federații recunoscute ca fiind de utilitate publică, în condițiile legii;*

– *operatori de servicii comunitare de utilități publice locale sau județene.*

Toate aceste persoane juridice, enumerate la litera c) constituie autorități publice în sensul asimilat al cuvântului, evocat de art. 2 alin. (1) lit. b) teza a doua din Legea nr. 554/2004, prin care *„sunt asimilate autorităților publice (...) persoanele juridice de drept privat care au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică".*

§ 5. Noțiune

Referitor la noțiunea de **administrație publică** în sens material, funcțional, precizăm că în literatura juridică actuală a fost formulată o varietate de definiții, în care se regăsesc atât note cu valoare de constantă, cât și particularități care diferențiază un autor de altul[1].

Ne oprim la definiția profesorului Antonie Iorgovan, după care administrația publică reprezintă *ansamblul activităților Președintelui României, Guvernului, autorităților administrative centrale de specialitate subordonate sau autonome, autorităților autonome locale și, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[2].

Modul în care este concepută această definiție ne îndrituiește să facem precizarea că în conținutul ei se regăsesc cele două dimensiuni esențiale și tradiționale ale administrației[3], respectiv: **executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii.**

Expresia *„executarea legii"* are în vedere semnificația ei actuală, nu cea clasică, astfel că, în prezent, prin **organizarea legii** trebuie să înțelegem:

a) ceea ce în mod tradițional semnifică acest lucru, respectiv: *pregătirea executării; organizarea propriu-zisă și executarea, până la faptul material concret;*

b) semnificația actuală a formulei, care presupune *nu doar executarea legii, în accepțiunea lato sensu, ci și emiterea de acte normative, cu forță juridică inferioară sau similară legii, în cazul ordonanței adoptate de Guvern.* Exemplu, prin hotărâri ale Guvernului se aprobă strategii pentru diferite domenii[4].

---

[1] V., pentru exemplificări, V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All, București, 1996, pp. 10-11; R. N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 19-21.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, p. 82.

[3] Misiunile administrației variază după regimurile politice și sociale. Un regim liberal le va limita la misiunile de suveranitate a statului. Un regim mai social va întinde misiunile la sănătate, învățământ, cultură etc. Un regim totalitar le va îngloba în activitatea economică (J. M. de Forges, *Les institutions administratives françaises*, P.U.F., 1989, 2e éd, p. 21).

[4] A se vedea H.G. nr. 909/2014 privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, publicată în M. Of. nr. 834 bis din 17 noiembrie 2014.

Având în vedere aceste precizări, credem că ar putea fi luat în considerație și un alt mod de definire a administrației publice și anume: **administrația publică reprezintă ansamblul activităților desfășurate de autoritățile administrative de stat, cele autonome locale, asociații de dezvoltare intercomunitară și organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, prin care, în regim de putere publică, se execută legea, în sens material, concret sau prin emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii sau se prestează servicii publice.**

Din această definiție, rezultă trăsăturile administrației publice, și anume:

1) prima trăsătură are în vedere *obiectul administrației publice*, înțelegând că acesta constă în:

a) **executarea legii,** în sens material, concret sau prin emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii, sau egală legii, cum este cazul ordonanțelor Guvernului, simple sau de urgență;

b) **prestarea de servicii publice,** în limitele legii.

2) cea de-a doua trăsătură are în vedere *autoritățile publice* care o realizează, fiind vorba despre *autoritățile administrației publice,* care pot fi:

a) autorități de natură statală, (etatică);

b) autorități autonome locale;

c) organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean și structuri asociative ale unităților administrativ-teritoriale, cu sau fără personalitate juridică;

3) ultima trăsătură relevă *regimul juridic specific* care o caracterizează și anume **regimul de putere publică,** regim care presupune ansamblul unor prerogative cu care sunt învestite autoritățile administrative și prin intermediul cărora interesul public dobândește preeminență față de interesul privat. *„În baza prerogativelor de putere publică de care dispun, măsurile luate de aceste autorități se aplică direct, iar în cazul în care nu sunt respectate, beneficiază de forța de constrângere a statului"*[1].

§ 6. Corelația executiv – administrație publică

Între cele două concepte există o corelație de la întreg la parte sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferența specifică[2].

Însă exprimarea în acest fel a corelației nu trebuie privită într-un mod dogmatic, matematic, ea prezintă în primul rând un interes teoretic, în practică lucrurile fiind mult mai complexe.

În sistemul constituțional actual, executivul înseamnă, în primul rând, bicefalismul Președinte-Guvern.

El presupune, în sensul material (funcțional) al termenului, *acea funcție a statului, distinctă de puterea legislativă și judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepțiunea contemporană a termenului.*

Unii specialiști fie identifică conceptele de administrație și executiv, fie, deși nu le identifică, apreciază că este greu de realizat o departajare între ele.

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit,* vol. I, ed. 4, p. 10.

[2] A se vedea M. Enache, *Câteva considerații în legătură cu puterea executivă. Concept și funcționalitate,* în Dreptul nr. 9/1994, pp. 3-8.

Așa cum se menționează într-o lucrare *„ceea ce se poate desprinde din aceste opinii, în pofida contradictorialității lor, este faptul că puterea executivă sau executivul îndeplinește funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică, să se limiteze la conducerea acesteia"*[1].

În ceea ce ne privește, ne raliem la concepția potrivit căreia executivul presupune două dimensiuni[2]:

a) **guvernarea** care înseamnă *„a lua decizii esențiale care angajează viitorul națiunii" sau „decizii cu bătaie lungă"* cum le numește, plastic, regretatul profesor Antonie Iorgovan. Ea reprezintă modalitatea de exercitare a puterii, în prezent făcându-se deosebirea între *guvernare* și *buna guvernare.* Spre deosebire de prima, care se referă expres la modul concret în care se exercită puterea, *buna guvernare* semnifică, între altele, imperativul celor guvernați față de obiectivele și metodele guvernării, responsabilitatea guvernanților, eficiența guvernării și dreptul cetățenilor de a fi informați în primul rând în ceea ce privește utilizarea și repartizarea resurselor financiare ale guvernării[3].

b) **administrarea,** care înseamnă îndeplinirea sarcinilor cotidiene.

Administrația este, astfel, un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta.

Conceptul de guvernare, semnificația lui, mutațiile produse în conținutul său, corelațiile cu alte concepte, au pătruns progresiv în zona politică și în cea publică, în general, ele exprimând cel mai clar așteptările cetățenilor privind comportamentul oamenilor politici și al autorităților și instituțiilor administrației publice, în ansamblul lor. Esența noțiunii de guvernare constă în existența unui mecanism de conducere care nu are nevoie, pentru a funcționa, de autoritatea, sancțiunile și intervenția coerciției publice. Se vorbește din ce în ce mai mult, inclusiv în documentele de la nivel european, despre *o bună guvernare* și *o bună administrare,* noțiuni care trebuie corelate cu ideea de *responsabilitate,* de identificare a formelor optime de colaborare dintre putere și destinatarii acțiunii sale, cetățenii, pentru a se ajunge la o așa-zisă *etică a responsabilității,* dar și a *responsabilizării.* Nu în ultimul rând, *puterea este legitimă numai dacă rezolvă problemele cetățenilor,* iar misiunea rezolvării acestor probleme revine administrației publice[4]. Legitimitatea derivă, în egală măsură, din modul în care sunt constituite autoritățile publice, ceea ce a determinat legiuitorul constituant să completeze alin. (1) al art. 2 din Constituție, cu precizarea că organele reprezentative care exercită suveranitatea, în numele poporului român care o deține, sunt *constituite prin alegeri libere, periodice și corecte.*

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1994, p. 30.

[2] Cu privire la această corelație, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, pp. 68-73; Al. Negoiță, *Drept administrativ și elemente de știința administrației,* București, 1981, pp. 7-8 și *Drept administrativ,* Ed. Sylvi, București, 1996, pp. 7-8.

[3] C. Ionescu, *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în RDP nr. 3/2011, p. 4.

[4] I. Alexandru, *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale,* în RDP nr. 3/2006, pp. 5-7.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Administrația publică este realizată numai de organe de natură statală;

b) administrația publică este realizată atât de autorități publice de natură statală, cât şi de autorități autonome locale.

2. a) Din categoria autorități statale ale administrației publice fac parte Președintele, Guvernul şi ministerele;

b) din categoria autorități statale ale administrației publice fac parte consiliul județean şi președintele consiliului județean.

3. a) Aparțin autorităților publice cu caracter autonom serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate şi prefectul;

b) aparțin autorităților publice cu caracter autonom consiliul local şi consiliul județean.

4. a) Executivul cuprinde atât activitățile de guvernare, cât şi cele de administrare;

b) executivul cuprinde exclusiv activitățile de guvernare.

5. a) Administrația publică reprezintă o activitate care se realizează exclusiv în regim de drept public;

b) administrația publică reprezintă o activitate care se realizează, ca regulă, în regim de drept public, însă unele activități administrative se realizează atât în regim de drept public, cât şi de drept privat.

6. a) Administrația publică are, ca şi componente, executarea legii şi prestarea de servicii publice, în limitele legii;

b) administrația publică are, ca şi componente, elaborarea de acte normative şi soluționarea de litigii intervenite între diferitele subiecte ale raporturilor de drept administrativ.

7. a) Caracterul bicefal al executivului semnifică faptul că el este condus de Președinte şi Guvern;

b) caracterul bicefal al executivului semnifică faptul că el este condus de Președinte şi Primul-ministru.

8. a) Serviciile publice deconcentrate se organizează şi funcționează în subordinea ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice;

BCU "ASTRA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) serviciile publice deconcentrate se organizează și funcționează în subordinea Guvernului.

9. a) Serviciile publice deconcentrate sunt conduse de prefect;
b) serviciile publice deconcentrate sunt conduse de președintele consiliului județean.

10. a) Președintele aparține puterii executive;
b) Președintele aparține atât puterii executive, cât și puterii legislative.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL III

DEFINIŢIA DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. Opinii exprimate în doctrina de specialitate

Noţiunea dreptului administrativ este analizată diferit în literatura de specialitate.

În opinia unui autor, această noţiune are două sensuri, şi anume: un **prim sens,** prin care se evocă *un grup de norme juridice care, datorită particularităţilor pe care le prezintă, formează o ramură distinctă de drept, în cadrul sistemului dreptului.* Într-un **al doilea sens,** conceptul evocă *acea ramură a ştiinţei juridice care concretizează normele dreptului administrativ.* Însă *între cele două sensuri ale noţiunii există o strânsă legătură, normele dreptului administrativ fiind obiect de cercetare pentru disciplina ştiinţifică a dreptului administrativ*[1]. Este discutabilă o asemenea concepţie, dacă analizăm criteriile de diferenţiere între cele două sensuri, faptul că se induce o confuzie terminologică între ramura de drept şi ştiinţa juridică, de fapt ştiinţele juridice, între dreptul administrativ şi ştiinţa dreptului administrativ.

Alţi autori definesc dreptul administrativ ca fiind *acea ramură a dreptului care cuprinde ansamblul normelor juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea şi activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei publice, în baza şi în executarea legii*[2]. După cum se poate constata analizând această definiţie, ea păcătuieşte prin faptul că are în vedere exclusiv raporturile de administraţie activă, respectiv cele care privesc organizarea şi activitatea administraţiei publice, şi nu şi pe cele de natură conflictuală, dintre autorităţile publice şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime prin actele ilegale ale acestora.

Într-o altă opinie, după ce se atrage atenţia că *„dreptul administrativ nu cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează administraţia publică",* se defineşte acesta ca reprezentând *„(...) acea ramură a dreptului care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei"*[3]. Constatăm că în toate aceste definiţii, dreptului administrativ nu i se relevă apartenenţa sa la dreptul public, ci la drept, în general, el fiind o *ramură a dreptului* sau a *ştiinţei juridice.*

O definiţie care reprezintă un reper neîndoielnic prin rigoarea concepţiei este cea potrivit căreia *dreptul administrativ reprezintă ramura dreptului public care reglementează concret sau cu valoare de principiu relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau structuri private, învestite cu autoritate publică, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin*

---

[1] A. Negoiţă, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, Bucureşti, 1996, p. 17.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 27; A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 3.

[3] C.S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016, p. 35.

actele administrative ale acestor autorități, pe de altă parte[1]. Spre deosebire de definițiile anterioare, prin această definiție se afirmă **apartenența la dreptul public,** precum și **obiectul de reglementare,** într-un mod acoperitor, care cuprinde și administrația în sensul clasic, de executare a legii și prestarea de servicii publice, și componenta jurisdicțională a administrației.

§ 2. Opinia noastră

Analizând aceste definiții, se poate desprinde, ca element cu valoare de constantă, faptul că **dreptul administrativ este dreptul administrației.** Că el include normele juridice care i se aplică acesteia.

În ceea ce ne privește, considerăm că dreptul administrativ poate fi definit ca reprezentând ***ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administrației publice active, raporturile acesteia cu celelalte autorități publice, cu particularii, cele care privesc organizarea și funcționarea ei, precum și pe cele de natură conflictuală, dintre administrație, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte***[2].

Apreciem că această definiție necesită unele precizări:

a) sintagma *„administrație"*, trebuie înțeleasă în accepțiunea ei *lato sensu*, care include atât autorități publice, statale sau autonome locale, cât și agenții privați autorizați să presteze anumite servicii publice și implicați astfel în înfăptuirea administrației publice.

De altfel, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[3], în art. 2 alin. (1) lit. b), definește noțiunea de *autoritate publică* drept *„orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public"*. După care vine precizarea că *„sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică"*.

b) regăsim precizarea, inerentă oricărei definiții care vizează o disciplină juridică, privind ramura de drept căreia aparține aceasta, în speță fiind vorba despre **ramura de drept public.** Cum am mai avut prilejul să arătăm, acest lucru nu exclude regăsirea, în regimul sau statutul juridic, a unor instituții aparținând dreptului administrativ și a unor norme de drept privat, peste care se așează, cu rol coordonator, normele de drept public;

c) nu mai este menționată precizarea privind regimul de putere publică, deoarece considerăm că acesta este subînțeles din referirea la administrație, căreia îi este specific regimul de putere publică;

d) dreptul administrativ reglementează două categorii de relații sociale:

1) cele care concretizează cele *trei dimensiuni ale administrației publice active* în sistemul constituțional și legal actual, respectiv:

– executarea legii;

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. I, p. 122.

[2] Referirea la vătămarea, în egală măsură, a **drepturilor,** cât și a **intereselor** are în vedere articolul 52 alin. (1) din Constituție și prevederile articolului 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care fac, în egală măsură, referiri la cele două valori.

[3] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

– emiterea/adoptarea, ca regulă, de acte normative cu forță juridică inferioară, în executarea legii, iar în baza delegării legislative, de acte juridice cu forță egală legii, sub forma ordonanțelor, simple sau de urgență;

– prestarea de servicii publice, în limitele legii.

2) cele de *natură conflictuală,* dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte.

În literatura de specialitate regăsim abordată problema *dreptului administrației și a dreptului administrativ*[1], sintagmă care relevă faptul că administrația publică nu este guvernată numai de norme ale dreptului administrativ, ci de norme aparținând și altor ramuri ale dreptului public sau privat, normele dreptului administrativ fiind numai o parte dintre cele care guvernează administrația. În egală măsură în care actele administrației nu produc efecte doar asupra dreptului administrativ, ci și a altor ramuri ale dreptului public sau ale dreptului privat, problemă pe care o vom dezvolta cu ocazia analizei efectelor actelor administrative[2].

[1] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 121.

[2] De exemplu, o propunere a Guvernului privind numirea unui ambasador și decretul Președintelui de numire a acestuia este evident că produc efecte și în planul dreptului internațional public.

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Dreptul administrativ este ramura de drept public care reglementează raporturile din sfera administrației publice active şi conflictuale;

b) dreptul administrativ este ramura de drept public care reglementează numai raporturile din sfera administrației publice active.

2. a) Raporturile conflictuale pot fi generate exclusiv de vătămarea unor drepturi subiective;

b) raporturile conflictuale pot fi generate exclusiv de vătămarea unor interese legitime.

3. a) Prin administrație publică activă înțelegem activitatea prin care legea este pusă în executare şi se prestează servicii publice;

b) prin administrație activă înțelegem activitatea prin care se prestează servicii publice şi se realizează diferite lucrări publice.

4. a) Dreptul administrativ este o ramură de drept care aparține dreptului public;

b) dreptul administrativ este o ramură de drept de sine stătătoare.

BCU "IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL IV

IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV

§ 1. Noţiune şi categorii

În literatura de specialitate nu regăsim o opinie unanimă privind sfera izvoarelor de drept şi mai ales, semnificaţia unora dintre ele de a constitui veritabile izvoare ale dreptului. În egală măsură, regăsim diferenţe de la un stat la altul privind izvoarele de drept[1].

Teoria generală[2] a dreptului împarte izvoarele de drept în două categorii: *izvoare materiale*, care relevă condiţiile materiale, concrete de existenţă care generează norma juridică. Izvoarele materiale se mai numesc şi *izvoare reale*, şi *„sunt concepute ca adevărate* ***dat-uri*** *ale dreptului, realităţi exterioare acestuia, care determină acţiunea legiuitorului sau care dau naştere unor reguli izvorâte din necesităţile practice"*[3]. În schimb, *izvoare formale* sunt cele prin care se evocă formele de concretizare a normei juridice, de exprimare propriu-zisă a dreptului.

Izvoarele formale, la rândul lor, sunt de două categorii: **scrise şi nescrise.**

I. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ[4]

§ 2. Generalităţi privind izvoarele formale scrise

Ca şi în cazul izvoarelor nescrise, şi în ceea ce priveşte regimul juridic al izvoarelor formale scrise ale dreptului administrativ au intervenit anumite mutaţii, determinate de statutul României de stat membru a Uniunii Europene. Aderarea României şi Bulgariei la Uniunea Europeană s-a realizat în baza **Tratatului** între Regatul Belgiei, Republica Cehă, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germană, Republica Estonia, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungară, Republica Malta, Regatul Ţărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) şi Republica Bulgaria şi România privind aderarea Republicii Bulgaria şi a României la Uniunea Europeană[5]. În conformitate cu prevederile articolului 148

---

[1] Pentru o analiză comparativă a *izvoarelor dreptului administrativ în unele ţări europene,* v. I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, pp. 68-93.

[2] Pentru dezvoltări N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami Bucureşti, 1994, pp. 188-195, R. I. Motica, G. Mihai, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001, pp. 121-140.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 63.

[4] *„Puterea normativă aparţine statului. Acest privilegiu, începând cu Revoluţia din 1789, se fundamentează pe ideea că statul este personificarea juridică a naţiunii".* (F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France,* Économica, Paris, 4ᵉ éd, 1992, p. 147).

[5] Ratificat prin Legea nr. 157/2005, publicată în M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

alin. (2) din Constituția României, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Această prevedere vizează **raportul dintre dreptul intern și cel european,** care reprezintă, după cum se apreciază cu deplin temei în literatura juridică, unul din subiectele cele mai delicate ale construcției europene. Din perspectiva Uniunii Europene și a jurisprudenței Curții Europene de Justiție[1], prioritatea de aplicare a dreptului european, atât originar, cât și derivat se justifică pe baza obiectivului implicit, negociat împreună cu statele membre și consfințit în tratatele constitutive, anume acela al **unificării sistemelor normative naționale** prin crearea **unei ordini juridice europene**[2].

Aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene este consacrată expres și de Codul civil[3] și Codul de procedură civilă[4]. Constatăm că și în dreptul românesc s-a consacrat prioritatea aplicării dreptului Uniunii Europene în ordinea juridică națională[5].

Articolul 22 din Legea nr. 24/2000 obligă ca **soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene,** asigurând compatibilitatea cu acestea, **dispozițiile din tratatele la care România este parte,** precum și **jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.**

Atunci când este necesar, se vor face propuneri de modificare și completare a actelor normative interne care conțin dispoziții contrare cu cele ale actelor internaționale la care România este parte sau nu asigură compatibilitatea cu dreptul european ori se află în contradicție cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO). **Inițiativa unor modificări legislative pentru a pune în acord dreptul intern cu cel european** revine **Guvernului,** care, în termen de cel mult 3 luni de la data comunicării hotărârii CEDO, prezintă Parlamentului proiectul de lege pentru modificarea sau abrogarea actului normativ care, în tot sau în parte, contravine dispozițiilor Convenției Europene a Drepturilor Omului și ale protocoalelor adiționale ratificate de România, precum și hotărârilor CEDO.

§ 3. Constituţia şi legile constituţionale

Constituția este importantă în orice stat, pentru că fiecare sistem de guvernare trebuie să ia decizii obligatorii pentru întreaga societate, să adopte măsuri pentru asigurarea

---

[1] CJCE C. 6/64, *Costa vs. Enel.*

[2] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 1998, p. 1437.

[3] În articolul 5 care prevede că, în materiile reglementate de Cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar, indiferent de statutul părților.

[4] În articolul 4 conform căruia, în materiile reglementate de acest Cod, normele obligatorii ale dreptului Uniunii Europene se aplică prioritar indiferent de statutul părților.

[5] N. Diaconu în M. Apostolache (coord.), *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 19. Cu privire la prioritatea dreptului Uniunii Europene și conflictul între ordinea juridică a Uniunii Europene și ordinea juridică națională a se vedea M. Șandru, M. Banu, D. Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, pp. 334-344, precum și Capitolul IX din același volum – *„Revizuirea pentru încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, în materia dreptului administrativ"*, pp. 559-586.

siguranței publice și a fiecărui cetățean, care trebuie să reflecte interesele generale și aspirațiile unei anumite populații, exprimate la nivel constituțional[1].

În literatura de specialitate se apreciază că prima noastră Constituție adoptată în 1866[2] *„a pus bazele constituționalismului în România, în sensul său încă nedemodat nici astazi, anume acela care face să prevaleze legea scrisă față de obicei sau simplul precedent, principiile raționale de guvernare față de bunul-plac al guvernanților și consideră protecția drepturilor și libertăților ființei umane scopul suprem al fiecărei forme de guvernamânt"*[3].

Constituția[4] reprezintă principalul izvor de drept în general și de drept administrativ, în special. În sens tehnic juridic, conceptul evocă actul politic și juridic fundamental al țării[5]. Articolul 1 alin. (5) așează, printre elementele fundamentale ale statului de drept, caracterul obligatoriu al *respectării Constituției, a* ***supremației sale*** *și a legilor.* Noțiunea de **supremație a Constituției** este definită în literatura de specialitate ca fiind o calitate a Constituției, care o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată statal, făcând din aceasta sursa tuturor reglementărilor în domeniile economice, politice, sociale și juridice[6]. Sub aspect strict juridic, supremația Constituției exprimă poziția supraordonată a acesteia în cadrul sistemului de drept[7]. Este important însă de subliniat faptul că **principiul supremației Constituției nu trebuie raportat doar la sistemul de normativitate juridică,** ci și la nivelul tuturor instituțiilor statului, care trebuie să-l așeze la baza organizării și funcționării lor. *„Supremația Constituției exprimă poziția supraordonată a Legii fundamentale atât în sistemul de drept, cât și în tot sistemul social politic al fiecărei țări"*[8].

Curtea Constituțională a afirmat constant că *„trăsătura esențială a statului de drept este supremația Constituției"*[9]. Ea trebuie interpretată în sensul că *„legiuitorul primar sau delegat are obligația de a se conforma legii fundamentale atunci când elaborează un*

---

[1] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 1.

[2] Publicată în M. Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

[3] S. Tănăsescu, *Modernitatea Constituției din 1866,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016, p. 14.

[4] Termenul de „Constituție" este pentru prima dată utilizat de Aristotel, cu sensul de *așezământ juridic cu caracter general,* fără a avea însă accepțiune de *lege fundamentală.* În dreptul roman conceptul este utilizat cu semnificația de *decrete imperiale,* iar în Evul Mediu el desemnează anumite reguli monahale. Sensul modern al termenului se conturează odată cu apariția statelor moderne și cu necesitatea de a se consacra anumite reguli referitoare la organizarea și funcționarea acestuia. (E.S. Tănăsescu, *Politică și Constituție,* în RDP nr. 2, iulie-decembrie 1999, p. 3).

[5] Pentru dezvoltări cu privire la sensul conceptului de Constituție, v. E.S. Tănăsescu, *art. cit.,* p. 3.

[6] I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. I, ed. a XII-a, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 62-63.

[7] F.C. Kund, *Supremația Constituției și prioritatea dreptului comunitar,* în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Caietul Științific nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg, p. 13.

[8] M. Andreescu, *Receptarea principiului supremației Constituției și a consecințelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016, p. 85.

[9] Decizia C.C.R. nr. 232/2001, publicată în M. Of. nr. 727 din 15 noiembrie 2001. Decizia C.C.R. nr. 234/2001, publicată în M. Of. nr. 558 din 7 septembrie 2001. Decizia C.C.R. nr. 53/2011, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2011; Decizia C.C.R. nr. 1/2014, publicată în M. Of. nr. 123 din 19 februarie 2014.

act normativ, de a respecta cerințele constituționale, iar destinatarul legii are obligația de a-și ajusta conduita în funcție de reglementările legale"[1].

Etimologic, cuvântul provine din substantivul latin *„constitutio"* care înseamnă dispoziție, ordin, iar în sistemul de drept el evoca edictul semnat de împărat și a cărui forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului[2].

Metaforic și euforic, Constituția a fost și, uneori, încă este considerată un cuvânt magic, o dimensiune miraculoasă a statului de drept, ajungându-se astfel, uneori, până în pragul ocultismului și al fetișismului[3].

Ea reprezintă sursa oricărui regim politic, a sistemului de drept (care trebuie să fie conform regulilor constituționale) a drepturilor și libertăților cetățenești[4], dar și sursa directă sau indirectă pentru întreaga administrație publică, ceea ce a determinat doctrina franceză să consacre formularea de *„baze constituționale ale administrației publice"* sau *„fundamente constituționale ale acesteia"*, formulare pe care ne-am îngăduit să o folosim și noi.

În puține cuvinte, din momentul în care a fost creată și până în prezent, Constituția a fost înțeleasă ca o lege fundamentală a unui stat, a unei națiuni organizate, având un guvernământ autonom, ca lege ce stabilește modul de organizare și funcționare a autorităților publice, competențele lor și raporturile dintre ele, precum și raporturile acestora privite ca un tot cu cetățenii, drepturile și libertățile lor[5].

Dezvoltând ideea izvoarelor dreptului administrativ care au o determinare constituțională, identificăm două categorii:

– *izvoare prevăzute expres de Constituție,* de exemplu: legile, hotărârile și ordonanțele Guvernului, decretele Președintelui;

– *izvoare prevăzute de lege*, Constituția consacrând doar autoritatea care le emite.

De exemplu, Constituția consacră instituția „prefectului", nu și a actelor pe care le emite acesta, respectiv „ordine", care se regăsesc prevăzute în Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[6].

De asemenea, Constituția reglementează, în art. 121-122, instituțiile *consiliului local, primarului și consiliului județean*, fără să prevadă și actele pe care le emit sau le adoptă aceste autorități publice, respectiv *hotărâri* sau *dispoziții.*

În concluzie, calificăm Constituția *ca fiind cel mai important izvor de drept administrativ, pentru următoarele considerente*:

a) consacră principiile care guvernează statul român;

b) reglementează principiile și instituțiile fundamentale privind administrația publică în mod expres;

c) prevede izvoarele propriu-zise ale dreptului administrativ, menționându-le sau trimițând la actul normativ care urmează să le prevadă.

---

[1] I. Vida, C. Vida, *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 84.

[2] C. Ionescu, *Constituția – concept și trăsături definitorii,* în RDP nr. 1/2001, p. 36.

[3] I. Deleanu, *Revizuirea Constituției. Temele revizuirii,* în RDP nr. 2/2003, p. 35.

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.*, p. 1.

[5] G. Vrabie, *Constituție, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite,* în RDP nr. 3/2004, p. 2.

[6] Publicată în M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004, Legea nr. 340/2004 a fost republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

Constituția, ca lege fundamentală a statului, reflectă în cel mai înalt grad tipul de structuri și mecanisme politice, legalizând într-o formă sau alta mecanismele exercitării puterii[1].

Cât privește legile constituționale, acestea sunt, potrivit art. 73 alin. (2), cele prin care se revizuiește Constituția[2].

În doctrina de drept public este deja un truism împărțirea constituțiilor, din punctul de vedere al aptitudinii lor de a fi revizuite, în *constituții suple* și *constituții rigide.* Constituțiile **suple** sau **flexibile** se caracterizează prin faptul că regulile de conduită pe care le stabilesc au aceeași valoare din punct de vedere juridic ca și legile ordinare, putând fi modificate potrivit procedurii legislative obișnuite. **Constituțiile rigide** sunt cele care răspund nevoii care se resimte în orice stat de a exista anumite reglementări juridice pe care Parlamentul să nu le poată modifica pe calea legislației obișnuite[3]. Acestei clasificări clasice i se mai adaugă o categorie intermediară, în care se încadrează actuala noastră Constituție, care *„este o constituție semirigidă, condițiile de revizuire fiind destul de complicate"*[4].

Din interpretarea acestor dispoziții, înțelegem *că o lege constituțională poate viza orice prevedere din legea fundamentală, cu excepția acelora care constituie, potrivit art. 152, o limită de revizuire a Constituției* (dispozițiile privind caracterele statului român, limba oficială, forma republicană de guvernământ etc.).

§ 4. Legea organică și legea ordinară

Legea reprezintă *regula edictată de puterea legiuitoare, care ordonă, oprește sau permite ceva și la care toată lumea este datoare să se supună*[5]. Într-o metaforă superbă, Plutarh spunea că **legea este stăpâna tuturor muritorilor și nemuritorilor.**

În dreptul roman, legea reprezenta *quod populus iubet atque constituit,* adică **ceea ce poporul hotărăște și adoptă**[6].

După cum a statuat Curtea Constituțională în jurisprudența sa, *„prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică autoritate legiuitoare a țării, iar, în virtutea acestui monopol legislativ, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi"*[7]. O asemenea calificare determină, într-o opinie pe care, în cea mai mare parte, o împărtășim[8], următoarele concluzii privind locul și rolul legii, ca act juridic al Parlamentului, în sistemul normativ românesc:

a) legea reprezintă **cea mai înaltă formă de voință juridică,** neexistând un alt act care să aibă o forță juridică superioară;

---

[1] M. Tutunaru, *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate și conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului* în M. Apostolache (coord.) – *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universitară, București, 2014, p. 358.

[2] Procedura de revizuire a Constituției face obiectul de reglementare al titlului VII al Constituției (art. 150-152).

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 45 și 47.

[4] G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, Iași, ed. a IV-a, p. 258.

[5] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 25.

[6] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în RDP nr. 2/2006, p. 31.

[7] Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 145 din 27 februarie 2017, par. 88.

[8] C. Ionescu, *Fundamente teoretice și legitimitatea delegării legislative,* în RDP nr. 4/2013, pp. 30-31.

b) ca o consecință a acestui rol, **toate celelalte acte juridice trebuie să-i fie subordonate;**

c) **prevederile legale sunt obligatorii și trebuie aplicate sau, după caz, respectate, de către toate subiectele de drept,** persoane fizice sau juridice, de drept public sau de drept privat, autorități publice și particulari, în egală măsură[1];

d) **singura autoritate publică în a cărei competență intră adoptarea legilor** este **Parlamentul.** Însă *legiferarea nu reprezintă doar o aptitudine a Parlamentului, ci și o împuternicire pe care Națiunea i-o conferă și îl obligă să o îndeplinească. Parlamentul este dator să legifereze, în numele poporului, pentru popor și sub controlul poporului*[2].

e) fiind singura autoritate competentă să adopte legi, **Parlamentul nu are o sferă legislativă determinată,** astfel cum se întâmplă în Franța, unde materiile care intră în competența de legiferare a Parlamentului sunt prevăzute de Constituție, restul materiilor intrând în competența de legiferare a Guvernului prin regulamente. Pentru aceasta, doctrina franceză s-a exprimat în sensul că, în această țară, *regulamentul a devenit regula, iar legea excepția.* Nedispunând de o sferă legislativă prestabilită de legiuitorul constituant, rezultă că Parlamentul *își poate revendica dreptul exclusiv să adopte legi în cele mai diverse domenii ale vieții sociale*[3].

În baza acestor elemente, putem defini legea ca reprezentând **actul juridic adoptat de Parlament, în calitatea acestuia de unică autoritate legiuitoare și în conformitate cu prevederile Constituției, care are o forță juridică superioară în raport cu toate celelalte acte normative care compun sistemul de drept în România, supusă controlului exercitat de Curtea Constituțională, care instituie drepturi și obligații corelative obligatorii pentru toate subiectele de drept.**

Conceptul de lege, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale, *„(...) se definește prin raportare la două criterii: cel formal sau organic și cel material. Potrivit primului criteriu, legea se caracterizează ca fiind un act al autorității legiuitoare, ea identificându-se prin organul chemat să o adopte și prin procedura ce trebuie respectată în acest scop (...). Criteriul material are în vedere conținutul reglementării, definindu-se în considerarea obiectului normei. Parlamentul având plenitudine de legiferare"*[4].

Art. 73 consacră **trei categorii de legi,** respectiv **legile constituționale,** legile **organice** și cele **ordinare.**

Noțiunea de *lege organică* a fost utilizată în perioada interbelică, în baza Constituției din 1923, și în limbajul instituit în baza Constituției franceze din 1958, în sensul reglementării unor domenii de raporturi sociale de o importanță deosebită sau pentru a reglementa funcționarea unor autorități enunțate fără nici o dezvoltare de Constituție. Prin crearea ei se urmărea să se sublinieze importanța deosebită atribuită unor reglementări, fără a se voi să se facă deosebire din punct de vedere al forței juridice între ele și alte legi[5].

---

[1] O asemenea concluzie se desprinde și din norma constituțională instituită prin articolul 16 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia *„nimeni nu este mai presus de lege".*

[2] C. Ionescu, *Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale, Titlul III, Capitolul I – Parlamentul,* Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 14.

[3] C. Ionescu, *Fundamente teoretice și legitimitatea delegării legislative, art. cit.,* p. 30.

[4] Decizia C.C.R. nr. 63 din 8 februarie 2017, par. 88.

[5] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, op. cit.,* vol. I, p. 67.

Considerăm că prezintă interes didactic o prezentare a legii organice în paralel cu legea ordinară.

Două criterii de distincție sunt relevante și anume:

a) ***Criteriul domeniilor*** în care intervin legea organică și cea ordinară.

Din analiza textelor constituționale desprindem următoarele concluzii:

– legea organică intervine în **domeniile pe care i le rezervă expres Constituția, fie prin enumerarea acestor domenii, în art. 73 alin. (3) lit. a)-s), fie prin norma de trimitere, cuprinsă la lit. t) către celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice**[1].

Constituția nu prevede în **ce domenii intervine legea ordinară.** O asemenea sarcină nu poate fi asumată de niciun legiuitor, înțelegând că oricând poate interveni un domeniu care să se impună a fi reglementat prin lege ordinară.

Prin eliminare, vom interpreta că **legea ordinară reglementează în toate celelalte domenii care nu au fost rezervate de legiuitorul constituant legii organice.**

b) ***Criteriul modului de adoptare*** este cel de-al doilea element de distincție între legea organică și cea ordinară.

Potrivit art. 76 alin. (1), legile organice și hotărârile privind regulamentele Camerelor *se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere.*

Legile ordinare și hotărârile sunt adoptate, potrivit art. 76 alin. (2), cu *votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră.*

Cel de-al treilea alineat recunoaște Parlamentului dreptul ca, **la cererea Guvernului sau din proprie inițiativă, să poată adopta proiecte de legi sau propuneri legislative cu procedură de urgență, stabilită potrivit regulamentului fiecărei Camere.**

Sintetizând, constatăm că *deosebirile dintre categoriile de legi consacrate de Constituție privesc atât **conținutul, domeniile** (sensul material),* cât și ***procedurile de adoptare** (sensul formal)*[2].

Elemente comune ale regimului juridic al legilor organice și ordinare:

a) Obligativitatea publicării în Monitorul Oficial.

Potrivit art. 78 din Constituție *„legea se publică în Monitorul Oficial".*

Obligativitatea publicării trebuie coroborată cu principiul concentrat în celebrul adagiu *„nemo censsetur ignorare legem".*

Dacă *„nimeni nu se poate apăra în justiție invocând necunoașterea legii"*, dacă statul obligă cetățenii să cunoască legea, rezultă că statul, la rândul său, este obligat să asigure cunoașterea legii, publicând-o în Monitorul Oficial.

b) Intrarea în vigoare a legii.

Potrivit aceluiași art. 78 din Constituție, legea poate intra în vigoare la două momente:

a) fie la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial;

b) fie la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

---

[1] Vom constata astfel că art. 3 alin. (2) prevede că *„frontierele țării sunt consfințite prin lege organică"*; art. 5 trimite la o lege organică prin care să se determine *condițiile de dobândire, păstrare sau pierdere a cetățeniei române și exemplele ar putea continua.*

[2] I. Muraru, N. Popa, E.S. Tănăsescu, *Controlul anterior „a priori"– [Art. 144 lit. a) din Constituție]*, în RDP nr. 2/2000, p. 5.

Această a doua variantă este justificată de principiul **neretroactivității legii,** prevăzut de art. 15 alin. (2)[1], astfel încât data prevăzută în textul legii nu poate fi decât ulterioară publicării, pentru a nu se încălca principiul constituțional și legal[2] al neretroactivității.

c) Caracterul normativ al legii, faptul că ea nu este făcută pentru anumite persoane în particular, ci pentru toate în general, după cum rezultă și din definiția dată de Ulpian legii *iura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*[3].

Precizări privind calitatea de izvor de drept administrativ a legilor organice sau ordinare.

Legile, organice sau ordinare, reprezintă izvoare ale dreptului administrativ atunci când, prin obiectul lor de reglementare, vizează materii care constituie obiectul acestei ramuri de drept.

Cât privește **legile organice, majoritatea lor sunt izvoare de drept administrativ,** reglementând domenii aparținând acestei ramuri de drept[4].

Legile ordinare vor reprezenta și ele izvoare al acestei ramuri de drept, *„numai în măsura în care ele reglementează relații sociale care fac obiectul administrației publice"*[5].

În sistemul actual **legea ordinară e regula, iar cea organică excepția**[6].

În afară de cele trei categorii de legi pe care le-am analizat deja, prin articolele 148 și 149 mai regăsim reglementată o **lege specială**, care se adoptă de cele două Camere ale Parlamentului reunite în ședință comună, cu majoritatea calificată de 2/3[7]. Acest lucru a determinat autorul să aprecieze că ne-am afla în prezența unui conflict între dispozițiile constituționale referitoare la categoriile de legi (articolul 73) și cele ale articolului 148 și 149. Ne raliem opiniei critice față de această interpretare, conform căreia, deși formal, s-ar putea susține că ne-am afla în prezența unui conflict între prevederile constituționale respective, în realitate, trebuie înțeles că atunci când Legea de revizuire a Constituției a trebuit să rezolve problema aderării României la NATO și la Uniunea Europeană[8] a introdus, doar pentru aceste situații, o lege specială, care se adoptă în ședința comună a celor două Camere cu votul calificat de 2/3[9].

§ 5. Ordonanțele Guvernului

Sunt consacrate constituțional de art. 108 și 115 din Constituție, ele reprezentând rodul instituției **„delegării legislative"**, adică al împuternicirii pe care o primește Guvernul, deci executivul, de a emite acte normative cu forță juridică egală legii.

---

[1] Art. 15 alin. (2) prevede că *„legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravențională mai favorabile"*.

[2] Principiul neretroactivității este prevăzut și de art. 1 din Codul civil, care face referire la legea civilă.

[3] D. Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în RDP nr. 2/2006, p. 32.

[4] Exemplu: contenciosul administrativ, administrația publică, statutul funcționarilor publici, regimul autonomiei locale, regimul general al proprietății (în care se include și cel al proprietății publice etc.).

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, p. 134.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, ed. a 4-a, p. 66.

[7] I. Vida, *Antonimii intraconstituționale,* în Pandectele Române nr. 1/2004, pp. 182-196.

[8] A. Fuerea, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în RDP nr. 2/2005, pp. 106-120; Ion M. Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui,* în RDP nr. 2/2005, pp. 120-132.

[9] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituției (Teze și antiteze),* în RDP nr. 2/2004, p. 31.

Misiunea ordonanței este **să înlocuiască legea,** pe când hotărârea, celălalt act al Guvernului, are rolul **de a pune în executare legea.**

Delegarea legislativă reprezintă *„modalitatea de conlucrare între Parlament și Guvern, în virtutea principiului separației și colaborării puterilor în stat, în temeiul căruia Guvernul este învestit cu exercitarea, în anumite condiții, a unei funcții legislative"*[1].

Sistemul constituțional actual consacră două tipuri de ordonanțe[2]:

– **Ordonanțe obișnuite,** emise pe baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament *„în domenii care nu fac obiectul legii organice"*.

Rezultă că acest tip de ordonanță poate interveni, *a contrario*, în **domenii care fac obiectul de reglementare al legii ordinare.**

Nu împărtășim teza, exprimată de unii autori[3], conform căreia *ordonanțele obișnuite se pot emite numai în perioada în care Parlamentul se află în vacanță.*

Constituția nu impune o asemenea restricționare și nimic nu împiedică Parlamentul ca, din considerente care privesc raționalizarea propriei activități, să transfere Guvernului anumite atribuții de legiferare chiar în perioada în care el se află în sesiune.

– **Ordonanțe de urgență**[4], despre care constituantul se rezumă să statueze doar că *„intervin în situații extraordinare"*, făcând referiri la „Ordonanța de urgență a Guvernului care poate cuprinde inclusiv norme de natura legii organice" [art. 115 alin. (5)].

Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la această problemă, și s-a pronunțat în mai multe decizii asupra posibilității ca ordonanța de urgență să intervină și în domeniile legii organice. Semnalăm practica exprimată consecvent de Curte, de exemplu prin Decizia nr. 134/1998[5] în care s-a statuat că interdicția reglementării în domeniile rezervate legii organice nu este aplicabilă și ordonanței de urgență a Guvernului. Aceeași concepție este susținută și în Decizia nr. 83 din 19 mai 1998[6].

În concepția noastră, credem că misiunea ordonanței în general este **să completeze și să sprijine mecanismele statului de drept, nu să le perturbe.** Rolul ei este dedus *din principiul colaborării puterilor în stat, care impune ca, din rațiuni pe care Parlamentul le decide, să permită Guvernului să-l suplinească, intervenind cu acte normative adoptate cu o procedură evident mai suplă și mai rapidă decât cea a legii.*

Celălalt tip de ordonanță, cea de urgență, conservând misiunea evocată anterior, mai este legitimat și de necesitatea ca în anumite situații, care pot fi calificate ca *„extraordinare"*, să existe un instrument juridic prin care situația să poată fi „acoperită" normativ.

---

[1] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată și adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1992, p. 254.

[2] Cu privire la regimul juridic al ordonanței, v. D. Apostol, *Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil Ordonanțelor de Guvern*, în RDP nr. 1/1995, pp. 94-101.

[3] M. Preda, *Drept administrativ, Partea generală*, ed. revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 31.

[4] V., pentru dezvoltări, M. Constantinescu, *Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului,* în Dreptul nr. 8/1998, pp. 30-35.

[5] Publicată în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998.

[6] Decizia privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 22/1997 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991, republicată în 1996. Această decizie a fost publicată în M. Of. nr. 211 din 19 mai 1998.

Dacă în cazul ordonanței obișnuite Guvernul primește o *abilitare expresă de la Parlament*, în cazul ordonanței de urgență *abilitarea vine chiar de la legiuitorul constituant*, care, în virtutea rolului pe care Guvernul îl are, de *„a asigura realizarea politicii interne și externe a țării"*, în mod firesc are legitimitatea de a aprecia o anumită situație ca „extraordinară" și de a interveni cu ordonanță de urgență.

Parlamentul poate, oricum, cenzura activitatea Guvernului, art. 115 alin. (5) prevăzând că respectivele ordonanțe intră în vigoare numai după ce au fost depuse spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și, evident, după ce au fost publicate în Monitorul Oficial, știut fiind că o ordonanță a Guvernului (ca și o hotărâre a Guvernului sau un decret al Președintelui), nepublicată în Monitorul Oficial, este inexistentă[1].

Din modul în care a fost consacrat de constituant regimul ordonanței, rezultă că s-a avut în vedere menținerea unui control din partea Parlamentului și, implicit, conservarea statutului acestuia, de **unică autoritate legiuitoare a țării**[2]. Instanța constituțională s-a pronunțat în sensul că *„(...) în sistemul constituțional român, regula este aceea că Guvernul nu dispune de dreptul de reglementare primară a relațiilor sociale, ci doar de a adopta legislația secundară."*[3].

Ordonanțele Guvernului sunt izvoare exprese ale dreptului administrativ, ele emanând de la autoritatea care are misiunea să exercite conducerea generală a administrației publice.

§ 6. Hotărârile Guvernului

Referitor la această categorie de acte juridice, Curtea Constituțională pornește de la interpretarea conform căreia: *„Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută la art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară, prin emiterea de hotărâri, acte normative de reglementare secundară"*[4].

Hotărârile Guvernului se adoptă, potrivit art. 108 alin. (2), *„pentru organizarea executării legilor"*. Dacă ordonanțele Guvernului, simple sau de urgență, au misiunea să înlocuiască legea, misiunea hotărârilor Guvernului este să pună legea în executare.

Ca și ordonanțele, ele *se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor în cazul nepublicării.*

Art. 108 alin. (4) îngăduie o *excepție de la principiul obligativității publicării în Monitorul Oficial* pentru *hotărârile care au caracter militar și care urmează să se comunice numai instituțiilor interesate.*

Hotărârilor Guvernului adoptate în baza actualei legi fundamentale, li se mai pot adăuga unele hotărâri ale fostului Guvern, respectiv *„hotărârile Consiliului de Miniștri"* care au fost menținute în vigoare, ele fiind supuse unui fenomen de constituționalizare,

---

[1] Art. 108 alin. (4) din Constituție prevede că *nepublicarea unei hotărâri de Guvern* (cu excepția celor care au caracter militar și care se comunică numai instituțiilor interesate) sau *unei ordonanțe de Guvern atrage inexistența acestora.*

[2] De aceea „putem afirma cu deplin temei că puterea legislativă nu aparține Guvernului, «cu titlu principal»" (G. Vrabie, M. Bălan, *Organizația politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004, p. 231).

[3] Decizia C.C.R. nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017, par. 74.

[4] Decizia C.C.R. nr. 68 din 27 februarie 2017, par. 74.

respectiv de trecere a lor prin filtrul Constituției, pentru a se determina dacă mai rămân în dreptul pozitiv și dacă da, cum trebuie interpretate și aplicate.

§ 7. Actele administrației centrale de specialitate

Avem în vedere atât autoritățile centrale subordonate Guvernului, cât și cele nesubordonate (autoritățile centrale autonome) care emit acte cu denumiri diferite (instrucțiuni, ordine, precizări, rapoarte[1] etc.), acestea reprezentând izvoare exprese ale dreptului administrativ.

Articolul 78 din Legea nr. 24/2000[2] privind normele de tehnică legislativă impune ca *ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul legal stabilit de actele de bază și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină acestora.* Este, de aceea, total ilegal ca unele ordine cu caracter normativ să adopte reglementări de ansamblu, în care să existe numeroase prevederi care nu constituie norme de aplicare/executare a unor acte normative de nivel superior[3].

Ordinele și instrucțiunile cu caracter normativ care emană de la organele centrale de specialitate trebuie publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru a fi cunoscute și opozabile *erga omnes,* ceea ce ține de esența oricărei legi *(lato sensu)* sau act administrativ cu caracter normativ. În situația în care condiția publicării nu este îndeplinită, astfel de ordine nu sunt legal intrate în vigoare și deci nu au nici o forță juridică, ele putând fi, cel mult, considerate niște proiecte de acte normative[4].

Regimul juridic al acestor categorii de acte este reglementat de actul normativ de înființare și organizare a autorității respective. *Exempli gratia*, art. 7 alin. (4) din O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne[5] prevede că **ministrul afacerilor interne, în aplicarea prevederilor legale, emite *ordine și instrucțiuni.*** Articolul 5 alin. (4) din H.G. nr. 21/2015 privind organizarea și funcționarea

---

[1] Spre exemplu, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă **rapoarte** privind controlul efectuat pentru verificarea campaniilor electorale. A se vedea rapoartele nr. 18257/2014; 18276/2014; 18281/2014 publicate în M. Of. nr. 77 din 29 ianuarie 2015.

[2] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[3] D. Soare, *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației și internelor care reglementează nașterea, desfășurarea și stingerea raporturilor de serviciu ale polițiștilor și ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132. Autorul citat se referă, în mod expres, la două ordine ale ministrului administrației și internelor, respectiv Ordinul nr. 300 din 21 iunie 2004 privind activitatea de management resurse umane în unitățile Ministerului Administrației și Internelor și Ordinul nr. 400 din 29 octombrie 2004 privind regimul disciplinar al personalului din cadrul aceluiași minister, prin care se derogă practic de la prevederile actelor normative (legi, hotărâri de Guvern) care reglementează cadrul general privind cariera și regimul disciplinar al funcționarului public, ceea ce autorul apreciază, pe bună dreptate, că nu se poate realiza. De altfel, prin Decizia nr. 392 din 2 iulie 2014, publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014, Curtea Constituțională a analizat dispozițiile art. 59 alin. (2), art. 60 alin. (1) și ale art. 62 alin. (3) ale Legii nr. 360/2002 privind Statutul polițistului (care constituiau temeiul legal al emiterii Ordinului nr. 400/2004) și a constatat că acestea sunt neconstituționale reținând că răspunderea disciplinară, ținând de statutul polițistului trebuie reglementată prin lege organică.

[4] D. Soare, *art. cit.*, p. 136.

[5] Publicată în M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007, aprobată prin Legea nr. 15/2008, modificată prin O.U.G. nr. 152/2008, O.U.G. nr. 20/2009, O.U.G. nr. 96/2009, Legea nr. 329/2009, Legea nr. 38/2011, O.U.G. nr. 81/2011, O.U.G. nr. 18/2012, Legea nr. 118/ 2012, Legea nr. 71/2013, O.U.G. nr. 59/2013; Legea nr. 324/2013.

Ministerului Transporturilor[1] prevede că *„în exercitarea atribuțiilor sale, ministrul transporturilor emite **ordine** și **instrucțiuni**"*.

§ 8. Ordinul Prefectului

Instituția prefectului este consacrată de art. 123 din Constituție, el fiind *„reprezentantul Guvernului în plan local"*.

Potrivit Legii sale de organizare și funcționare nr. 340/2004[2], republicată, pentru îndeplinirea sarcinilor care-i revin, prefectul emite **ordine**, în condițiile legii. După adoptarea și intrarea în vigoare a Codului administrativ, această instituție urmează a fi reglementată de acesta, în Partea a IV-a intitulată *„Prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate"*.

Aceste ordine pot avea atât caracter **normativ,** cât și caracter **individual.**

§ 9. Hotărârile Consiliului județean[3]

Potrivit art. 97 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Consiliul județean adoptă **hotărâri**, care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual. Prin viitorul Cod administrativ, consiliul județean, alături de cel local, primar și președintele consiliului județean, urmează a fi reglementate de acesta, în Partea a III-a intitulată *„Administrația publică locală"*.

Hotărârile se semnează de președinte (sau în lipsa acestuia, de vicepreședintele care a condus ședința) și se contrasemnează pentru legalitate de secretarul județului.

§ 10. Hotărârile Consiliului local[4]

Potrivit art. 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, în exercitarea atribuțiilor ce-i revin, *consiliul local adoptă hotărâri care pot avea caracter normativ sau individual.*

Legea prevede că anumite categorii de hotărâri se pot adopta cu votul a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție[5] sau cu votul majorității consilierilor în funcție[6].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 50 din 21 ianuarie 2015.

[2] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[3] Consiliul județean reprezintă, potrivit art. 122 din Constituție, autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

[4] Consiliul local reprezintă, potrivit art. 121 din Constituție și prevederilor legale, autoritatea publică prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii, cu rol deliberativ.

[5] Este vorba despre hotărârile care privesc patrimoniul.

[6] Este vorba despre hotărârile privind: bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii; cele prin care se stabilesc impozite și taxe locale; participarea la programe de dezvoltare județeană, regională sau zonală sau de cooperare transfrontalieră; organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului; asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu organizații neguvernamentale, cu persoane juridice române sau străine.

§ 11. Dispoziţiile primarului

Potrivit art. 68 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările ulterioare, actele pe care primarul le emite în exercitarea atribuţiilor sale poartă denumirea de **dispoziţii**, care pot avea **caracter normativ sau individual** şi devin executorii *după ce sunt aduse la cunoştinţă publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate.*

Art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că *dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate exercitat de prefect, în condiţiile legii care îi reglementează activitatea.*

§ 12. Dispoziţiile preşedintelui consiliului judeţean

Potrivit dispoziţiilor art. 106 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările ulterioare, actele pe care preşedintele consiliului judeţean le emite poartă denumirea de dispoziţii, care pot avea caracter normativ sau individual, după caz. Cele normative devin executorii după ce au fost aduse la cunoştinţa publică, iar cele individuale, după ce au fost comunicate.

§ 13. Tratatele internaţionale

Constituţia României consacră acestei materii mai multe texte, din care desprindem regimul constituţional actual al tratatului internaţional.

a) Mai întâi facem precizarea că, la fel ca şi în doctrina franceză, vorbim despre *„tratat"* ca izvor de drept administrativ, nu despre *„legea de ratificare a tratatului"*.

Autorii francezi susţin că *tratatele internaţionale fac parte din sursele de legalitate care se impun administraţiei*[1].

La această formulare obligă textul constituţional, respectiv art. 11 alin. (2) care prevede că **tratatele internaţionale ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern**. Rezultă astfel că *tratatul face parte din dreptul intern, nu legea prin care este ratificat.* Dacă există neconcordanţe între tratat şi Constituţie „ratificarea tratatului se poate face numai după revizuirea Constituţiei".

b) Art. 11 alin. (1) instituie o **obligaţie constituţională a statului,** şi anume **aceea de a îndeplini întocmai şi cu bună-credinţă obligaţiile care îi revin din tratatele la care este parte.**

c) O altă **obligaţie constituţională** este cea instituită prin art. 20 alin. (1) şi ea constă în **a interpreta şi aplica dispoziţiile din legea fundamentală în materia drepturilor omului în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi celelalte tratate la care România este parte.**

În situaţia în care există o neconcordanţă între legile interne şi dreptul internaţional în materia drepturilor omului, se instituie un **drept de preemţiune al reglementărilor internaţionale asupra celor interne,** cu **excepţia situaţiei în care reglementările interne conţin dispoziţii mai favorabile.**

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 74.

Această normă se regăseşte şi în Codul civil[1] care, în primul capitol care reglementează *„dispoziţiile generale"* consacră două articole referitoare la *aplicarea prioritară a unor norme juridice.* Este vorba despre **articolul 4** *aplicarea prioritară a tratatelor internaţionale privind drepturile omului,* care are dispoziţii sensibil apropiate de cele ale articolului 20 din Constituţie, cu anumite particularităţi, care rezultă din necesitatea de a se menţiona că textul face referire la concordanţa dintre Codul civil şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale. Astfel, alin. (1) al art. 4 prevede că *„În materiile reglementate de **prezentul Cod,** dispoziţiile privind drepturile omului, drepturile şi libertăţile persoanelor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Constituţia, Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, pactele şi celelalte acte la care România este parte."* În alin. (2) regăsim exprimat principiul priorităţii, textul prevăzând că *„dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi prezentul Cod, au prioritate reglementările internaţionale, cu excepţia cazului în care prezentul cod conţine dispoziţii mai favorabile"*[2].

Un regim special este instituit prin art. 148 alin. (2) din Constituţia revizuită şi republicată, potrivit căruia, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Aceeaşi soluţie se aplică şi în cazul aderării la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.

Aplicabilitatea prioritară a dreptului Uniunii Europene în raport cu dreptul intern al statelor membre a fost afirmată de Curtea Europeană de Justiţie de la Luxemburg în mai multe decizii, printre cele mai vechi şi mai cunoscute fiind Hotărârea „Costa"[3], din conţinutul căreia, ca şi al altora care au urmat, se desprinde concluzia că *însăşi construcţia* Uniunii Europene *ar fi în pericol, dacă dreptul acesteia nu ar beneficia de prioritate asupra sistemelor de drept intern din statele membre.* Pentru acest motiv, Curtea *nu a ezitat niciodată să vorbească despre principiul fundamental pentru ordinea juridică europeană – **prioritatea***[4].

Aplicarea prioritară a dreptului Uniunii Europene o regăsim consacrată şi în articolul 5 din Codul civil, care prevede că *în materiile reglementate de prezentul Cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau statutul părţilor.*

---

[1] Codul civil din 17 iulie 2009 a fost adoptat prin Legea nr. 287/2009 publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009. El a fost pus în aplicare prin Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011. În baza dispoziţiilor art. 218 din Legea nr. 71/2011, Codul civil a fost republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011. Ulterior republicării, a mai fost modificat şi completat prin Legea nr. 138/2014, publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[2] Pentru o dezvoltare a acestei problematici, a se vedea N. Diaconu – *Fundamentarea priorităţii normelor juridice internaţionale de protecţie a drepturilor omului,* în M. Apostolache (coord.) – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 11-22. Cu privire la raportul dintre art. 148 alin. (2) din Constituţia României şi art. 5 din Codul civil, în contextul jurisprudenţei române, a se vedea C. M. Banu, D. Călin, D.M. Şandru, *Concedieri colective în cazul insolvenţei societăţii comerciale şi efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanţelor române în context european,* în Revista Română de Drept European nr. 3/2014, p. 157.

[3] Hotărârea din 15 iulie 1964, cauza 6/64.

[4] A. Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 162 şi 166.

În ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un tratat internațional pentru a constitui izvor de drept, considerăm că două condiții se impun a fi reținute:

a) o condiție generală, aceea de **a fi ratificate de Parlament**. Ca regulă generală, ratificarea tratatului se face prin lege, însă art. 19 alin. (3) din Legea tratatelor nr. 590/2003[1] prevede că *în situații extraordinare, tratatele prevăzute la alin. (1) lit. b)-h) (al art. 19) a căror reglementare nu poate fi amânată, vor putea fi ratificate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului, sub condiția justificării temeinice a urgenței ratificării*[2].

Prin revizuirea Constituției a fost promovată soluția conform căreia *tratatele se ratifică într-un* ***termen rezonabil,*** renunțându-se la termenul de 60 de zile care era prevăzut anterior. Ne raliem unei opinii exprimate în literatura de specialitate, care nu împărtășește noua soluție constituțională pe considerentul că *termenul rezonabil este unul „fluid", aproape imposibil de determinat,* iar *termenul de 60 de zile este el însuși rezonabil,* astfel încât era necesar să fie menținut.

b) o condiție specială, anume aceea **de a reglementa relații sociale care se circumscriu sferei administrației publice**[3].

În dreptul francez[4], se admite că *tratatele, ca și dreptul internațional în ansamblul său sunt obligatorii pentru administrație, cu singura condiție pentru tratate sau acorduri de a fi ratificate sau încuviințate și de a fi publicate.*

Importanța tratatelor internaționale pentru România în actuala etapă este deosebită, ea dobândind în anul 2007 calitatea de stat membru al Uniunii Europene, ceea ce presupune continuarea procesului de armonizare din punct de vedere instituțional, legislativ, la valorile consacrate la nivel european. O asemenea nevoie cu caracter permanent este specifică oricăror state membre ale Uniunii, care au avut în istoria secolului trecut **meritul de se învesti cu misiunea construcției europene** cum este **Franța**[5].

Autorul citat recunoaște că *originalitatea sistemului Uniunii Europene obligă administrația franceză să opereze modificări importante în organizarea sa*[6]. O asemenea obligație revine și României în calitatea sa de membru al Uniunii Europene.

II. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ

§ 14. Generalități privind această categorie de izvoare

În această categorie intră anumite surse care, în mod tradițional, în România și în majoritatea celorlalte state, nu sunt considerate izvoare de drept. Regimul lor juridic, inclusiv din perspectiva calității de izvor de drept, va trebui regândit în viitor, având în vedere schimbarea de optică intervenită în plan legislativ, instituțional, în abordarea de ansamblu. În acest fel, se va ajunge la soluția recunoașterii unei importanțe din ce în ce

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

[2] Pentru dezvoltări asupra acestei materii, v. K. Benke, *Controlul constituționalității tratatelor internaționale în unele state europene și în România,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 108-121.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* 2001, p. 131; D. Apostol Tofan, *op. cit.,* p. 65.

[4] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* pp. 366-368.

[5] J.-L. Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation Française, Paris, 2000, p. 9.

[6] *Ibidem,* p. 10.

mai mari pe care o au izvoarele nescrise ale dreptului în prezent, în România şi în alte state, cu precădere în cele membre ale Uniunii Europene. Articolul 21 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă[1] prevede că *în activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se vor examina* ***practica Curţii Constituţionale în acel domeniu, jurisprudenţa în materie a Curţii Europene a Drepturilor Omului, practica instanţelor judecătoreşti în aplicarea reglementărilor legale în vigoare,*** *precum şi* ***doctrina juridică în materie***[2]. Observăm semnificaţia deosebită pe care legiuitorul o conferă jurisprudenţei naţionale şi celei a Curţii Europene a Drepturilor Omului, dar şi doctrinei de specialitate, pe care le aşează la baza fundamentării elaborării unui act normativ.

§ 15. Cutuma sau obiceiul

Reprezintă *uzajul care a fost implantat într-o anumită colectivitate şi pe care această colectivitate îl consideră obligatoriu din punct de vedere juridic.*

Obiceiurile, potrivit unor concepţii, au o sferă mai largă decât dreptul, în ele regăsindu-se **germenii organizării juridice a societăţii**[3].

Într-o formulă sintetică, cutuma este dreptul creat de obiceiuri, *„jus moribus constitutum"*[4].

Obiceiul este *sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social.*

Potrivit unei definiţii deosebite prin conţinut şi formulare, obiceiul este *ceea ce s-a hotărât printr-un tacit consimţământ să fie obligatoriu în sensul legii şi a fost socotit lungă vreme ca obligatoriu, aceasta este norma consuetudinară sau norma izvorâtă din obicei*[5].

Autorul citat consideră că **pentru ca un obicei să fie un izvor de drept se cer două condiţiuni:**

a) să fie îndelungat – *„longa inveterata diuturna consuetudo";*

b) să fie socotit de toată lumea ca având caracter obligatoriu în sensul legii[6].

Altfel spus, *„cutuma, ca regulă nescrisă, aplicată în mod repetat o perioadă de timp şi acceptată ca având caracter obligatoriu de către o colectivitate umană, poate fi privită ca izvor de drept"*[7].

Ţara în care obiceiul ocupă un loc important în planul teoriei dreptului este Elveţia.

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010. Republicarea s-a făcut în temeiul art. II din Legea nr. 60/2010 publicată în M. Of. nr. 215 din 6 aprilie 2010, privind aprobarea Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr. 61/2009 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M. Of. nr. 390 din 9 iunie 2009, modificată, ulterior, prin Legea nr. 29/2011.

[2] Art. 21 din Legea nr. 24/2000, în forma în care a fost modificată prin pct. 4 al art. I din Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[3] S. Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 134-135.

[4] Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit,* Sirey, 1937, Paris, p. 36.

[5] N. Titulescu, *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 22.

[6] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 22.

[7] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 71.

Se recunoaşte de către doctrină că, alături de normele edictate, dreptul în general, şi dreptul administrativ în special, cunoaşte şi aşa-zisul *„drept needictat"* sau *„nescris"*. Se impune a se preciza, însă, că *„aceste reguli nescrise au ca element comun faptul că ele nu pot deroga de la regulile scrise, de acelaşi rang sau de unul superior"*.

Doctrina elveţiană impune două condiţii care trebuie cumulativ îndeplinite pentru ca o normă cutumiară să reprezinte o normă juridică, care se regăsesc şi în lucrarea citată anterior:

a) practică îndelungată;

b) sentimentul unanim al caracterului obligatoriu.

Cele două condiţii se presupun şi numai împreună pot transforma o practică cutumiară într-o normă de drept.

Acestor două trăsături, practica îndelungată (repetabilitatea) şi caracterul obligatoriu, le-a fost adăugată, de unii autori, şi condiţia ca obiceiul *să fie recunoscut de autoritatea normativă, adică să se bucure de garantarea îndeplinirii lui prin recurgerea, în caz de neconformare, la forţa de constrângere a statului*[1].

În **Belgia** este recunoscut principiul conform căruia *„obiceiul nu poate prevala asupra unui text formal. El poate acoperi doar lacunele legii pozitive"*[2]. Aşadar, dreptul cutumiar reprezintă o sursă recunoscută de drept, care joacă însă un rol secundar în dreptul administrativ belgian[3].

În **Franţa,** se consideră că obiceiul *„nu poate să joace decât un rol minim"*[4]. Deşi, în principiu, în această ţară dreptul cutumiar este recunoscut ca fiind o sursă a dreptului, el joacă numai un rol subordonat în dreptul administrativ[5]. În **Germania,** dreptul cutumiar este aplicat numai la nivelul autorităţilor locale, însă aplicarea lui depinde de folosirea prelungită şi continuă, ca şi de credinţa acelora care participă că această folosire este legal justificată[6]. În **Italia,** Codul civil enumeră, în articolul 1, ierarhia izvoarelor de drept, iar obiceiul ocupă locul trei în această ierarhie, după statutul şi reglementările juridice. O asemenea poziţie semnifică faptul că *dreptul cutumiar nu se poate aplica contra legem, ci doar secundum legem şi preater legem*[7]. Şi în **Danemarca** se recunoaşte calitatea dreptului cutumiar de izvor de drept, dar el are o relevanţă minoră pentru dreptul administrativ[8]. În **Irlanda,** dreptul cutumiar, ca şi doctrina, respectiv opiniile celor mai competenţi autori de specialitate, sunt considerate surse secundare ale dreptului[9]. În **Olanda** dreptul cutumiar este recunoscut ca un veritabil izvor de drept, însă nu are prea multă relevanţă pentru dreptul administrativ[10]. În **Spania** problema statutului cutumei ca

---

[1] D. Gusti, *Curs de etică,* Universitatea Bucureşti, 1931-1932, p. 189.

[2] A. Buttengenbache, *op. cit.,* p. 6.

[3] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 81.

[4] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* 2000, p. 68.

[5] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 69.

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* pp. 73-74. Autorul citat dă, ca exemplu, faptul că un plan de dezvoltare luat printr-o decizie a unei autorităţi locale poate fi depăşit de legea cutumiară locală, care reflectă mai bine condiţiile specifice locale.

[7] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* pp. 79-80.

[8] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 83.

[9] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 86.

[10] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 91.

izvor de drept nu este încă clarificată, însă în ceea ce priveşte dreptul administrativ, cu greu îi poate fi recunoscută vreo influenţă.

§ 16. Consacrarea obiceiului ca izvor de drept potrivit Constituţiei României din 1991

O superbă pledoarie pentru calificarea obiceiului ca izvor de drept regăsim la Nicolae Titulescu şi, pentru frumuseţea dulcelui grai românesc interbelic, o reproducem nealterată, nutrind speranţa că parcurgerea ei va face o reală plăcere cititorilor noştri. *„Dreptul care rezultă din obicei are un imens avantagiu: este în permanenţă calat pe trebuinţele momentului. S-a schimbat trebuinţa, se schimbă şi obiceiul. Este drept suplu, maleabil prin excelenţă şi veţi vedea că această necesitate a dreptului de a fi suplu este socotită atât de imperioasă, încât au fost unii autori care au judecat orice transformare a dreptului consuetudinar ca un regres."*

Probabil acest **imens avantagiu** l-a avut în vedere şi legiuitorul constituant român, care, prin dispoziţiile cuprinse în legea fundamentală a ţării, îngăduie concluzia că ***obiceiul sau cutuma a devenit izvor de drept de rang constituţional.***

Avem în vedere mai întâi art. 44 alin. (6) care prevede că *„Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului şi asigurarea bunei vecinătăţi, precum şi la respectarea celorlalte sarcini care potrivit legii sau* ***obiceiului,*** *revin proprietarului"*[1].

Un alt text din Constituţie care trebuie pus în discuţie este art. 120 alin. (1), care consacră *principiile care guvernează administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale, respectiv descentralizarea, autonomia locală şi deconcentrarea serviciilor publice*[2]. Principiul autonomiei locale permite, cum s-a exprimat deja literatura de specialitate, ca anumite practici specifice locului să capete, în timp, semnificaţia unor reguli obligatorii pentru personalul din administraţia publică, astfel încât încălcarea lor să atragă aceleaşi consecinţe ca şi încălcarea unei norme propriu-zise de drept.

Şi, în sfârşit dar nu în cele din urmă, invocăm articolul 1 alin. (3) din Constituţie, în forma rezultată în urma revizuirii, conform căruia *România este stat de drept, democratic şi*

---

[1] N. Titulescu, *Drept civil, op. cit.*, p. 22.

[2] Autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, consiliile judeţene şi primarii, aleşi în condiţiile legii. Aşa cum se subliniază şi în Tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, *„evoluţia autonomiei locale conduce la apariţia unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, despre recunoaşterea, inclusiv de instanţele judecătoreşti, a caracterului de reguli juridice pentru autorităţile administrative, cât şi pentru cetăţeni, a unor practici administrative"*. În dezvoltarea acestei idei se aduce un exemplu care ni se pare relevant pentru situaţia dată. În multe din localităţile ţării, în zilele de sfârşit de săptămână, respectiv sâmbătă şi duminică, deci zile declarate oficial libere, se organizează unele activităţi: târguri, oboare, chiar nunţi etc. Pentru încheierea diverselor tranzacţii sunt necesare acte emise de autorităţile autonomiei locale. Exemplu, pentru vânzarea de produse agricole este nevoie de un act administrativ numit „certificat de producător" care atestă proveniența legală a bunului respectiv. De asemenea, diferite evenimente din viaţa oamenilor, cum ar fi nunţile, se celebrează tot la sfârşitul săptămânii, ceea ce presupune ca măcar primarul şi ofiţerul de stare civilă să fie prezenţi pentru încheierea faptelor şi actelor juridice respective. Să-şi stabilească, în aceste zile, un program de lucru accesibil şi util locuitorilor. Funcţionarul public în culpă va putea fi sancţionat în condiţiile legii şi avem în vedere Statutul funcţionarilor publici aprobat prin Legea nr. 188/1999 cu modificările şi completările ulterioare, republicată, ca lege generală, precum şi reglementările cu caracter special. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 35).

social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic, sunt valori supreme, ***în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român*** *şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989 şi sunt garantate.* Constatăm că textul face referire la **tradiţiile democratice ale poporului român,** tradiţiile fiind practici cutumiare sădite de-a lungul timpului în comportamentul public al unui popor. Până la revizuirea din 2003, erau enumerate numai cele cinci valori, care erau declarate a fi supreme şi garantate, fără a se mai preciza că atât caracterul suprem, cât şi garanţia acestor valori sunt raportate la **tradiţiile democratice ale poporului,** şi la **idealurile Revoluţiei din decembrie 1989,** moment istoric deosebit de important prin ruptura pe care a determinat-o cu un regim de dictatură şi să creeze premisele trecerii la democraţie şi la statul de drept. În prezent, **demnitatea omului, libera dezvoltare a personalităţii sale, dreptatea şi pluralismul sunt constituţional garantate,** ceea ce corespunde atât **tradiţiilor democratice,** cât şi **idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989**[1].

§ 17. Jurisprudenţa

Jurisprudenţa este felul în care tribunalele interpretează legea. Ea reprezintă „o sinteză calitativă – în sensul cel mai pretenţios şi riguros al acestei sintagme (...) un factor primordial de modelare cotidiană şi inevitabilă a normelor juridice pe relieful social, cumplit de denivelat"[2]. În excelenta monografie precitată, se arată că instanţele judecătoreşti contribuie la procesul de creare şi/sau perfecţionare a unor norme juridice individuale în patru feluri: *„instanţa precizează termenii legii şi îi completează lacunele; ea asigură coerenţa ordinii juridice, eliminând antonomiile; adaptează dreptul la evoluţia faptelor; transformarea unor maxime sau adagii în reguli de drept funcţionale"*[3].

Există state unde **modul de interpretare judecătorească a legii constituie un izvor de drept**[4]. Astfel, doctrina franceză admite că ***„dintre toate cele trei izvoare nescrise ale dreptului, jurisprudenţa, în dreptul administrativ, rămâne singura direct creatoare"***[5].

Printre caracterele dreptului administrativ francez se numără şi acela că este un *drept esenţial jurisprudenţial*[6].

Doctrina franceză actuală apreciază că acest rol al judecătorului de a crea norme de drept îl transformă pe acesta în *jurislator.*

Ce se întâmplă pentru ca această regulă jurisprudenţială să capete autoritate?

Întrebarea se justifică în contextul în care, din punct de vedere juridic, trebuie recunoscut că judecătorul nu este legat de o regulă astfel formulată la fel cum ar fi legat de o regulă scrisă.

Însă în practică, atunci când Consiliul de Stat, prin jurisprudenţa sa, consacră o regulă, din acel moment ea este respectată. Şi se impune acest respect în raţiunea *„grijii faţă de securitatea juridică a particularilor, care impune judecătorului această fidelitate*

---

[1] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 2.

[2] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial, Eseu,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 12.

[3] I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial, Eseu, op. cit.,* p. 38.

[4] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 74.

[5] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 71.

[6] D. A. Tofan, *Drept administrativ. Curs universitar, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 74.

față de propria sa gândire"[1] și față de rodul acestei gândiri juridice concretizat în norma de drept formulată.

În același spirit, un alt autor afirmă categoric că *„dreptul administrativ este un drept făcut esențial de judecător"*[2].

Situația nu este însă aceeași în toate statele. În **Germania,** instanțele judecătorești au avut contribuții importante în ceea ce privește dezvoltarea dreptului administrativ. Curtea Constituțională Federală s-a exprimat chiar în sensul în care *formarea principiilor generale legale este o sarcină ce aparține, în mod natural, Înaltelor Curți*[3]. În **Anglia,** dreptul administrativ general poate fi găsit în primul rând în jurisprudență, **jurisprudența precedentelor.** În virtutea lui *stare decisis,* Curțile inferioare sunt limitate de deciziile luate de Curțile superioare lor, cu aceeași jurisdicție[4]. În **Belgia,** jurisprudența, cu precădere aceea care aparține Consiliului de Stat[5], este considerată ca având un rol decisiv pentru dreptul administrativ. Unele din deciziile Consiliului de Stat, respectiv cele date în anularea unor acte administrative, au forță juridică general obligatorie, se aplică *erga omnes* și exercită o influență considerabilă în dezvoltarea dreptului administrativ[6]. În **Grecia,** principiile fundamentale ale dreptului administrativ au fost desprinse din jurisprudența Consiliului de Stat, care, l-a rândul ei, s-a inspirat din jurisprudența instituției omonime din Franța[7]. În **Irlanda,** jurisprudența este așezată pe același plan cu actele Parlamentului din punct de vedere al valorii ei de izvor de drept, în vreme ce dreptul cutumiar și doctrina sunt considerate izvoare secundare de drept administrativ. Un rol important ocupă și în **Luxemburg,** unde procedura administrativă este bazată pe „dreptul judecătoresc" (jurisprudența)[8]. În schimb, în **Portugalia,** jurisprudența administrativă nu are aceeași semnificație de care se bucură în Franța, iar în **Spania** nu este recunoscută ca o sursă de drept[9].

Am putut constata astfel că în Europa există state unde se recunoaște **jurisprudenței** caracterul de izvor de drept și că nimic nu ne împiedică, este chiar necesar, să facem și noi acest lucru. De altfel, **cum mai putem vorbi despre efectele *inter partes litigantes* ale unei decizii judecătorești prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ, de exemplu o hotărâre a Guvernului, o instrucțiune a unui ministru, și chiar o dispoziție a unui primar sau o hotărâre a unui consiliu local sau județean**[10]?

Actuala lege a contenciosului administrativ a și tranșat această problemă, prin articolul 23 care prevede că *hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt **general obligatorii** și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu în Monitorul*

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 71.

[2] G. Vedel, P. Delvolvé, *op. cit.,* p. 105.

[3] Citat după I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 74.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 74.

[5] Consiliul de Stat reprezintă o autoritate supremă de jurisdicție administrativă în Franța și în alte state în care se regăsește.

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 81.

[7] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 84.

[8] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 89.

[9] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 91 și 93.

[10] În contextul în care acestea sunt acte administrative cu caracter normativ, este firesc ca și încetarea efectelor juridice, prin anulare, să se extindă asupra tuturor subiectelor de drept.

Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor sau al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare. Este vorba, în alți termeni, de **caracterul de ordine publică a litigiilor de contencios administrativ care au ca obiect acte administrative normative**[1].

În prezent, în România asistăm la o contribuție deosebită a instanțelor judecătorești de contencios administrativ în consolidarea statului de drept. Aceste instanțe sunt supuse unei solicitări deosebite, care nu trebuie calificată *„neapărat ca un semn în sensul creșterii abuzurilor autorităților publice, ci ca un semn al înțelegerii corecte a rolului acestor instanțe de cei ce se consideră vătămați prin actele administrative"*[2].

§ 18. Jurisprudența Curții Constituționale

Curtea Constituțională a României este calificată a reprezenta *„o putere neutră, care se situează în afara și deasupra separației puterilor în stat. Ea este arbitrul prezervării organizării constituționale a statului"*[3].

În ansamblul izvoarelor nescrise ale dreptului, în general și dreptului administrativ, în particular, o discuție specială privind calitatea jurisprudenței ca izvor de drept credem că se cuvine a fi făcută în ceea ce privește **jurisprudența Curții Constituționale.**

Apartenența contenciosului constituțional la dreptul public impune examinarea problematicii efectelor deciziilor pronunțate de Curtea Constituțională în sensul cel mai larg posibil, mergând până la justificarea opozabilității *erga omnes* a acestor decizii[4].

Potrivit art. 147 alin. (4) din Constituție, *deciziile Curții Constituționale sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României.*

Caracterul **obligatoriu** al acestor decizii[5] vizează, în primul rând, *înseși completele de judecată ale Curții*[6], *în scopul realizării unei practici unitare și a stabilității ordinii constituționale.*

Dar caracterul obligatoriu implică și *celelalte subiecte de drept, ele sunt opozabile erga omnes,* nu *inter partes litigantes precum deciziile instanțelor judiciare.*

O decizie pronunțată de Curtea Constituțională *face corp comun cu legea pe care o vizează, pe care fie o golește de conținut, cu privire la articolul sau articolele pe care le declară neconstituționale, fie îi întărește conținutul, confirmând constituționalitatea legii, în situația respingerii unor excepții de neconstituționalitate.*

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză și explicații,* Ed. Roata, București, 2004, p. 81.

[2] L. Giurgiu, R. Lazăr, *Rolul instanțelor judecătorești de contencios administrativ în statul de drept,* în RDP ianuarie-iunie 1998, nr. 1, pp. 96-103.

[3] D.C. Dănișor, *Justiția constituțională ca putere neutră – cazul României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, p. 29.

[4] L. Stângu, C. Doldur, *Controlul concret, „a posteriori", [art. 144 lit. c), actualul art. 146 lit. d) din Constituție],* în RDP nr. 2/2000, p. 41.

[5] Pentru completări, v. M. Cristea, *Deciziile interpretative ale Plenului Curții Constituționale,* în Dreptul nr. 5/1995, pp. 10-12.

[6] Pentru dezvoltări, v. I. Deleanu, *Justiția Constituțională,* Ed. Lumina Lex, București, 1995, pp. 345-379.

Nu este vorba despre autoritatea de lucru judecat, ci *despre obligativitatea hotărârii, după cum a statuat Curtea însăşi*[1].

Caracterul obligatoriu faţă de toate subiectele de drept, *erga omnes,* al deciziilor Curţii Constituţionale este cel mai pregnant reliefat în cazul deciziilor prin care se admit excepţiile de neconstituţionalitate. Însăşi legea organică a Curţii Constituţionale nr. 47/1992, republicată[2], prevede în art. 31 alin. (1) *„Decizia prin care se constată neconstituţionalitatea unei legi sau ordonanţe ori a unei dispoziţii dintr-o lege sau dintr-o ordonanţă în vigoare* ***este definitivă şi obligatorie****".*

Însă, cea mai importantă, *cea mai spectaculară consecinţă a deciziilor Curţii Constituţionale prin care s-au admis excepţii de neconstituţionalitate, o constituie scoaterea din sfera legislaţiei în vigoare a legilor, ordonanţelor sau dispoziţiilor din legi sau ordonanţe constatate, prin aceste decizii, ca fiind neconstituţionale*[3].

Curtea Constituţională are misiunea, la noi şi în oricare altă ţară unde există instituţii similare, să contribuie la *„corijarea"* imperfecţiunilor textelor constituţionale prin interpretările pe care le dă acestora[4], motiv pentru care în literatura occidentală se vorbeşte nu numai despre Constituţie, ci şi despre **blocul constituţionalităţii**[5].

În opinia autorului citat, blocul de constituţionalitate are următoarea structură: Constituţia propriu-zisă; Preambulul şi Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului; textele de aplicare a Constituţiei; eventualele contribuţii ale cutumei, care ocupă un loc modest în blocul de constituţionalitate; construcţiile constituţionale ale jurisprudenţei, care, spre deosebire de cutumă, joacă un rol determinant în formarea şi dezvoltarea blocului de constituţionalitate.

Dacă acceptăm faptul că jurisprudenţa Curţii Constituţionale poate constitui uneori izvor de drept, se cuvine să scoatem în evidenţă şi alte realităţi care se petrec în statele Uniunii Europene. Este vorba despre modul de interpretare şi aplicare a normelor de drept de către curţile constituţionale europene, de faptul că o *„soluţie"* găsită de o instanţă poate influenţa instituţia similară din altă ţară, având a rezolva un litigiu identic sau asemănător[6]. Nu de puţine ori în deciziile pe care le pronunţă Curtea Constituţională regăsim invocarea jurisprudenţei constituţionale din alte ţări sau invocarea hotărârilor Curţii Europene a Drepturilor Omului sau a hotărârilor preliminare ale Curţii Europene de la Justiţie[7].

---

[1] Decizia nr. 61 din 1 iunie 1993 publicată în M. Of. nr. 158 din 29 iunie 1994. Credem că trebuie pus în discuţie şi un alt aspect. De exemplu, potrivit prevederilor legii organice a Curţii Constituţionale, această autoritate de jurisdicţie constituţională solicită anumite „puncte de vedere" ale unor instituţii sau autorităţi, despre care se consideră că ar avea un cuvânt de spus într-un litigiu de contencios constituţional. Printre acestea se numără şi facultăţile de drept sau de specialitate, care sunt consultate să se exprime şi în acest fel să ajute Curtea să adopte soluţia care corespunde cel mai bine situaţiei date. Aceasta cu atât mai mult cu cât avem în vedere regimul juridic al deciziilor Curţii Constituţionale, despre care am discutat anterior.

[2] Legea nr. 47/1992 a fost republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. Legea a mai fost modificată şi completată, ulterior republicării, prin O.U.G. nr. 38/2012, respinsă de Parlament prin Legea nr. 138/2013, publicată în M. Of. nr. 369 din 20 iunie 2013.

[3] C. Bulai, *Problema vidului legislativ în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României,* în RDP nr. 2/2000, p. 19.

[4] A. Iorgovan, *Revizuirea Constituţiei şi bicameralismul,* în RDP nr. 1, ianuarie-iunie 2001, p. 23.

[5] P. Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* 13[e] ed., Masson, 1994, pp. 85-86.

[6] *Exempli gratia,* Decizia Curţii Constituţionale nr. 349 din 19 decembrie 2001 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a art. 53 şi 54 din Codul familiei, publicată în M. Of. nr. 240 din 10 aprilie 2002.

[7] G. Vrabie, *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra ierarhiei izvoarelor de drept,* în *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Caietul Ştiinţific nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg, p. 5.

Curtea Constituțională, ca și Avocatul Poporului, reprezintă instituții de bază ale unui stat de drept, dacă funcționarea acestora se realizează cu respectarea principiilor ce guvernează o democrație modernă[1].

§ 19. Doctrina (literatura de specialitate)

„Ceea ce este opiniunea publică în politică este doctrina în materie de drept", spunea Nicolae Titulescu.

Continuându-și ideile, marele jurist realizează o sublimă pledoarie pentru semnificația doctrinei ca izvor de drept. *„Autorii, savanții, profesorii, cu libertatea lor de a scrie, cu putința lor de a privi chestiunile dintr-un punct de vedere cât se poate de înalt și general, sunt fatal aduși a crea, prin priceperea și prin talentul lor asupra chestiunilor, opiniuni și chiar curente de natură a influența spiritul acelor chemați să aplice legea. Spiritul judecătorilor fiind creat și alimentat de părerile doctrinare, acestea sunt adevărate izvoare de drept"*[2].

În concepția noastră, semnificația conceptului de *„doctrină"* nu trebuie asociată la toate lucrările, studii, articole, monografii sau alte lucrări care apar. În consens cu cele exprimate deja, *„doctrina reunește opiniile emise cu o anumită autoritate"*[3], care să fie *„bazată pe competențe profesionale certe – mai ales de către membrii lumii academice"*[4].

Școala franceză exprimă teza că opinia unui jurist, a unui număr de juriști, nu are, prin ea însăși, forță juridică obligatorie. Însă numeroase reguli pe care legea sau jurisprudența le-a transformat în drept pozitiv își au originea în lucrările autorilor de drept[5]. Se recunoaște astfel că autorii principali au avut un rol deosebit în dezvoltarea dreptului public în Franța. Și în Germania, *partea generală a dreptului administrativ german este caracterizată de o abordare foarte sistematică, la care studiile academice de drept administrativ au avut o contribuție considerabilă*[6].

Mergând pe filonul francez de gândire, și promotorii școlii belgiene de drept public recunosc că doctrina în dreptul administrativ, ca de altfel și în alte ramuri de drept, nu are decât *autoritatea argumentului*. Însă este neîndoielnic că autorii prestigioși, competențele deosebite în materie, au o influență reală în ceea ce privește formarea legislației și jurisprudenței[7]. În **Irlanda,** cum am mai spus deja, *opiniile celor mai competenți autori de specialitate, alături de dreptul cutumiar, constituie surse secundare ale dreptului administrativ.*

---

[1] C. Szekely, *Rolul Curții Constituționale a României în raport cu alte autorități publice,* în M. Apostolache (coord.) – *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universitară, București, 2014, p. 345.

[2] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 81.

[3] S. Tănăsescu, *Relația Curții Constituționale cu doctrina,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 41 și nota de subsol nr. 3.

[4] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 155.

[5] J. Rivero, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif,* EDCE, nr. 9, p. 27.

[6] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat, op. cit.,* p. 75. Autorul citează numele unor mari autori germani, creatori de școală în dreptul public din această țară, printre care se regăsesc O. Mayer, W. Jellinek și E. Forsthoff.

[7] A. Buttgenbach, *op. cit.,* p. 25; D. Apostol Tofan, *op. cit.,* p. 70.

După cum se exprimă reputați autori francezi, sarcina doctrinei, cu precădere în dreptul administrativ francez, care nu este codificat și este în mare măsură jurisprudențial, consistă, pe de o parte, în **a organiza** acest drept de o manieră sistematică, degajând principiile care inspiră soluțiile legislative și jurisprudențiale, iar pe de altă parte, **în a divulga, a face cunoscut,** dreptul astfel organizat, prin lucrări, articole etc.

De asemenea, misiunea doctrinei constă și în **a judeca, a evalua acest drept,** din punctul de vedere al adecvării sale la scopul social pe care urmărește să-l realizeze, al conformității sale cu justiția, pregătind calea reformelor care urmează să se înfăptuiască.

În această triplă calitate, doctrina îndeplinește un rol de neînlocuit[1]. Rolul doctrinei trebuie înțeles și valorificat atât de către adunările constituante, cât și de către organele legiuitoare obișnuite, rolul său fiind acela de a servi adeseori interesele publice majore, așa cum a făcut-o, de exemplu, în secolul al XVIII-lea, prin fundamentarea teoriei separației puterilor în stat[2].

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 69.

[2] G. Vrabie, *Ideea de separație și trinitatea puterilor azi,* în RDP nr. 1/2011, p. 17.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Spre deosebire de alte ramuri ale dreptului, pentru dreptul administrativ constituie izvoare ale sale doar izvoarele formale;

b) izvoarele formale, alături de cele materiale, sunt considerate izvoare ale dreptului administrativ.

2. a) Sfera izvoarelor formale nescrise ale dreptului administrativ include cutuma sau obiceiul şi jurisprudența instanțelor judecătoreşti;

b) sfera izvoarelor formale nescrise ale dreptului administrativ include cutuma sau obiceiul, jurisprudența şi doctrina de specialitate.

3. a) Condițiile care trebuie îndeplinite de o normă cutumiară pentru a reprezenta izvor de drept sunt practica îndelungată sau sentimentul unanim al caracterului obligatoriu;

b) pentru ca obiceiul să poată fi izvor de drept, este necesar ca legea să-i recunoască expres o asemenea calitate.

4. a) Legile constituționale sunt cele prin care se modifică Constituția;

b) legile constituționale sunt cele prin care se se reglementează materiile rezervate expres de Constituție.

5. a) Prevederile privind caracterul național, independent, unitar şi indivizibil al statului român constituie limite de revizuire a Constituției;

b) prevederile privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți constituie limite de revizuire a Constituției.

6. a) Nicio revizuire a Constituției nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăților fundamentale ale cetățenilor;

b) nicio revizuire a Constituției nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat restrângerea exercițiului tuturor drepturilor şi a libertăților fundamentale ale cetățenilor.

7. a) Legea organică intervine exclusiv în domeniile expres prevăzute de Constituție în art. 73;

b) Constituția nu prevede domeniile care fac obiect de reglementare al legii organice.

8. a) Legea ordinară se adoptă cu majoritatea membrilor prezenți din fiecare Cameră a Parlamentului;

b) legea ordinară se adoptă cu majoritatea membrilor fiecărei Camere a Parlamentului.

BU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

9. a) Legea organică se adoptă prin consens;

b) legea organică se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți ai fiecărei Camere a Parlamentului.

10. a) Legea intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial;

b) legea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

11. a) Legea dispune numai pentru viitor;

b) legea dispune pentru viitor, dar şi pentru trecut, numai în cazul legilor penale şi contravenționale mai favorabile.

12. a) Legile organice şi ordinare reprezintă izvoare ale dreptului administrativ, atunci când în ele se reglementează domenii ce aparțin ramurii de drept administrativ;

b) legile organice şi ordinare reprezintă izvoare ale dreptului administrativ, indiferent de domeniile pe care le reglementează.

13. a) Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanțe;

b) Guvernul adoptă decizii, circulare şi regulamente.

14. a) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor;

b) hotărârile Guvernului se adoptă în orice situație în care interesul public impune adoptarea lor.

15. a) Ordonanțele simple se adoptă pentru organizarea executării legilor;

b) ordonanțele simple se adoptă în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată.

16. a) Hotărârile cu caracter militar adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al României, dar se comunică, în mod obligatoriu, şi instituțiilor interesate;

b) hotărârile cu caracter militar adoptate de Guvern se comunică numai persoanelor interesate.

17. a) Ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru şi se contrasemnează de miniştrii care au obligația punerii lor în executare;

b) ordonanțele adoptate de Guvern se semnează numai de primul-ministru.

18. a) Ordonanțele obişnuite, date în baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament, reglementează domenii care nu fac obiectul legii organice;

b) ordonanțele obişnuite, date în baza unei legi speciale de abilitare adoptate de Parlament, reglementează domenii care fac obiectul legii ordinare.

19. a) Ordonanța de urgență intervine în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul fiind obligat să intervină fără nicio motivație;

b) ordonanța de urgență intervine în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul având obligația să motiveze urgența în conținutul ordonanței.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

20. a) În exercitarea atribuțiilor sale, prefectul emite decizii şi norme cu caracter intern;

b) în exercitarea atribuțiilor sale, prefectul emite ordine cu caracter normativ şi individual.

21. a) Hotărârile consiliului județean se semnează de președintele acestuia;

b) hotărârile consiliului județean se semnează de președintele acestuia şi se contrasemnează pentru legalitate de către prefect şi secretarul județului.

22. a) Consiliul local adoptă hotărâri cu caracter normativ şi individual;

b) consiliul local adoptă hotărâri care pot avea exclusiv caracter normativ.

23. a) Tratatul internațional ratificat de Parlament face parte din dreptul intern;

b) legea de ratificare a unui tratat internațional face parte din dreptul intern.

24. a) În situația în care există neconcordanță între legile interne şi reglementările internaționale la care România este parte, în materia drepturilor omului, se aplică reglementările internaționale în materia drepturilor omului, chiar dacă Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile;

b) în situația în care există neconcordanță între legile interne şi reglementările internaționale la care România este parte, în materia drepturilor omului, se aplică reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile decât reglementările internaționale.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL V

NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV

§ 1. Considerații generale

Administrația publică, plasată la joncțiunea dintre puterea politică și societatea alcătuită din colectivități umane mai extinse sau mai restrânse, constituie *„un subsistem social prin care se asigură executarea voinței politice transpusă în norme de drept"*[1].

Sistemul social normativ conține reguli, norme, care sunt destinate să reglementeze diferite relații sociale care există între membrii unei colectivități. Prin intermediul acestor reguli, societatea caută să creeze posibilitatea de a se apăra împotriva acelora care aduc atingere integrității sale, normelor pe care ea le-a instituit[2].

Dreptul este o ordine normativă a comportamentului uman, adică un sistem de norme care reglează comportamentul uman[3]. În evoluția istoriei, relațiile dintre membrii unei comunități au fost conduse de anumite comandamente ce exprimau nevoile elementare ale vieții în comun și care erau cuprinse într-un sistem de norme sociale.

Definițiile date normei juridice în literatura de specialitate conțin elemente comune. Astfel, norma juridică reprezintă o regulă de conduită instituită de puterea publică sau recunoscută de aceasta, a cărei aplicare este asigurată prin conștiința juridică, iar, la nevoie, prin forța coercitivă a acelei puteri, de obicei a statului[4]. Păstrând aceleași elemente recunoscute cu valoare de constantă în doctrină (regulă instituită sau sancționată de stat, respectarea de bună voie sau cu ajutorul forței de constrângere a statului), norma juridică este definită ca reprezentând regula socială de comportament caracterizată prin generalitate, impersonalitate și obligativitate, instituită sau recunoscută de autoritatea publică având acest atribut conferit de societate, și a cărei aplicare se asigură prin acceptarea conștientă de către destinatarii ei, nerespectarea fiind sancționată de către forța de constrângere specializată a statului[5].

Majoritatea autorilor este de părere că structura logico-juridică a normei este **trihotomică**, ea incluzând **ipoteza, dispoziția** și **sancțiunea**. Aceasta mai este denumită și structura internă a normei, deosebindu-se astfel de structura ei exterioară sau tehnico-juridică[6].

---

[1] E. Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde și practici de bună administrare,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, p. 16.

[2] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spéciale dans le droit international public,* articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, București, 2004, p. 305.

[3] H. Kelsen, *Doctrina pură a dreptului,* Ed. Humanitas, București, 2000, p. 17.

[4] R.I. Motica, G. Mihai, *op. cit.,* p. 80.

[5] R. Stancu, *Norma juridică,* Ed. Tempus, 2002, p. 43.

[6] R. Stancu, *op. cit.,* p. 54.

§ 2. Ipoteza normei de drept administrativ

Ipoteza reprezintă primul element al structurii acesteia şi ea poate să facă referire la:

a) împrejurările, condiţiile, situaţiile în care se aplică norma juridică (art. 2 din Legea nr. 60/1991);

b) subiectele de drept, persoane fizice sau juridice, care cad sub incidenţa normei (art. 1 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ);

c) definiţii sau semnificaţia unor termeni (art. 2 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ);

d) principii [art. 2 alin. (2) din Legea nr. 99/2016 privind achiziţiile sectoriale[1]];

Ipoteza normei de drept administrativ este foarte dezvoltată, această situaţie fiind determinată de specificul administraţiei, de a pune în practică marile comandamente politice, de a se adapta la situaţiile variate, numeroase, în continuă schimbare.

În practică, în linii mari, pot apărea două categorii de situaţii:

a) când legea impune cu precizie administraţiei un anumit comportament, îi „dictează" ce anume trebuie să facă, iar aceasta trebuie să se supună întocmai, fiind vorba de *„competenţă legată"*, ipoteza are **caracter absolut determinat.**

Chemată să se pronunţe asupra unui conflict juridic de natură constituţională între ministrul justiţiei şi Preşedinte, care viza revocarea din funcţie a unui şef al unei structuri din cadrul Ministerului Public, Curtea Constituţională a statuat în sensul că *„(...) având în vedere că întreaga procedură se desfăşoară în condiţiile în care competenţa discreţionară/marja de apreciere a ministrului justiţiei – ministru care joacă un rol central în cadrul procedurii – este minimă, competenţa discreţionară/marja de apreciere a Preşedintelui nu poate fi recunoscută în niciun fel. Prin urmare,* ***Preşedintele României are doar o competenţă legată în cadrul acestei proceduri,*** *limitată la verificarea condiţiilor de legalitate a procedurii* (subl. ns.)"[2].

În doctrina franceză, competenţa legată este calificată ca fiind situaţia când administraţia este ţinută, pe de o parte, să acţioneze, iar pe de altă parte, este obligată să acţioneze într-un sens determinat, fără posibilitatea de a alege[3];

b) când legea se mulţumeşte să creeze cadrul general şi lasă posibilitatea agentului să aprecieze, în funcţie de circumstanţe, dacă va face sau nu ceea ce ea consacră în termeni generici. Se exemplifică, sugestiv, cu situaţia unui juriu, care are deplină libertate să decidă o anumită selecţie. Această libertate de apreciere constituie ceea ce se cheamă *putere discreţionară a administraţiei publice.*

În situaţia în care ipoteza nu este precis conturată, lăsând posibilitatea administraţiei să *„cântărească"*, să *„aleagă* sau *decidă"*, ne aflăm în prezenţa **ipotezei relativ determinate.**

§ 3. Dispoziţia normei de drept administrativ

Este acea parte a normei juridice care conţine **prescripţia, comandamentul, permisiunea** sau **autorizarea de a face** sau **a nu face ceva**[4]. Dispoziţia normei juridice, în

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.

[2] Decizia C.C.R. nr. 358/2018, par. 102.

[3] J. M. Deviller, *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 6ème édition, 1999, p. 277.

[4] R. Stancu, *op. cit.*, p. 58.

general, reprezintă *„miezul normei juridice"*[1], ea cuprinzând drepturile şi obligaţiile subiectelor participante la raporturile sociale, conduita acestora, ceea ce formează conţinutul normei juridice.

Cum administraţia publică se desfăşoară în regim de putere publică şi are ca scop realizarea unui bine de ordin general, a binelui public, este lesne de înţeles că dispoziţia normei de drept administrativ va fi, de regulă, imperativă, categorică, impunând o anumită prestaţie sau interzicând o anumită activitate.

Sunt recunoscute trei categorii de dispoziţii, care se regăsesc într-un mod specific şi în sfera acestui tip de normă juridică:

a) *dispoziţii onerative*, prin care se impune o anumită conduită subiectului de drept;

b) *dispoziţii prohibitive*, prin care se interzice o anumită conduită subiectului de drept;

c) *dispoziţii permisive* atunci când se prevede o anumită acţiune, lăsându-se la alegerea subiectului de drept dacă va face sau nu ceea ce norma îi permite, dar nu-l obligă.

Această clasificare a dispoziţiei normei de drept administrativ nu trebuie privită în mod dogmatic, în sensul că un izvor de drept va conţine numai dispoziţii onerative, prohibitive sau permisive. În general, în mod concret, un izvor de drept poate conţine dispoziţii de toate categoriile.

§ 4. Sancţiunea normei de drept administrativ

În teoria dreptului, conceptul de ***sancţiune*** este analizat din două puncte de vedere: în *sens larg*, prin sancţiune se înţelege orice măsură de natură să asigure respectul regulii de drept, fie prin a împiedica violarea normei (sancţiune preventivă), fie prin a reprima această violare (sancţiune represivă); în *sens restrâns*, prin sancţiune se înţelege orice măsură de represiune împotriva violării regulilor de drept[2].

Ca şi sancţiunea normei juridice, în sens restrâns, sancţiunea normei de drept administrativ reprezintă consecinţele, urmările care intervin, ce urmează a se produce în cazul nerespectării dispoziţiei normei juridice. În conţinutul ei sunt astfel precizate consecinţele care urmează a fi luate împotriva destinatarilor normei care nu se conformează prescripţiilor impuse de aceasta. Aceste consecinţe, măsuri luate împotriva subiectului care nu a respectat norma, nu presupun întotdeauna intervenţia forţei de constrângere statală. De aceea se impune a se face „o distincţie între sancţiune ca element al structurii logico-juridice şi sancţiune ca element al răspunderii juridice, mai exact al răspunderilor juridice în dreptul administrativ".

Rezultă că, dacă norma, în structura ei, nu prevede expres consecinţele în cazul nerespectării ei, aceasta nu înseamnă că aplicarea ei este lăsată la voia întâmplării. Aplicarea ei este garantată în permanenţă şi asigurată la nevoie prin coerciţia statală.

Se cuvine însă să subliniem faptul că norma nu trebuie respectată sau dusă la îndeplinire numai de teama forţei de constrângere a statului. Ea trebuie respectată şi dintr-un spirit de responsabilitate, din conştiinţa că aşa trebuie făcut, că aceasta este

---

[1] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, Bucureşti, 1994, p. 154.

[2] M. Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spéciale dans le droit international public*, articol apărut în coord. C. Călinoiu, *La science du droit*, Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 291.

conduita care trebuie urmată. Eugeniu Speranția arată că atunci când doar frica de pedeapsă constituie temei al aplicării legilor, în viața socială apare un flux și un reflux, după următoarea schemă logică: când crește frecvența pedepsei, crește frica; când crește frica, crește respectul legii; când crește respectul legii, scade frecvența pedepsei; când scade frecvența pedepsei, scade frica; când scade frica, scade respectul legii[1].

Considerăm, din rațiuni didactice, că operația de identificare a tipurilor de sancțiuni trebuie să se fundamenteze pe existența unor criterii care le generează.

I. Un prim criteriu, l-ar reprezenta **obiectul** la care se referă, astfel încât distingem următoarele tipuri:

a) sancțiuni cu privire la *acte juridice* (anulări, suspendări etc.);

b) sancțiuni cu privire la *persoane, instituții, autorități publice* (amendă, avertisment, suspendarea din funcție, reducerea salariului într-un anumit procent);

c) sancțiuni cu privire la *bunuri* (demolarea unei construcții ilegale, confiscarea);

d) sancțiuni *mixte* (destituirea unui funcționar public și anularea actului la a cărui emitere acesta a contribuit).

II. Din punct de vedere al **temeiului obiectiv**, identificăm:

a) sancțiuni *administrativ-disciplinare* (intervin în cazul săvârșirii ilicitului administrativ propriu-zis, sub forma unei abateri administrative);

b) sancțiuni *administrativ-contravenționale* (intervin în cazul săvârșirii ilicitului contravențional);

c) sancțiuni *administrativ-patrimoniale* (atunci când s-a săvârșit o faptă cauzatoare de prejudicii materiale și morale).

Deși ar mai putea fi identificate și alte criterii, credem că acestea sunt relevante pentru problemă, în sine, și pentru un curs universitar, în general[2].

§ 5. Clasificarea normelor de drept administrativ

Această problemă este analizată din unghiuri diferite de autorii contemporani[3], regăsind criterii comune sau criterii care diferențiază concepțiile diferiților autori.

1. Un prim criteriu îl reprezintă *obiectul de reglementare*, putând fi identificate mai multe categorii de norme:

a) norme de *drept material*, care vizează drepturile și obligațiile corelative ale autorităților administrației publice sau agenților autorizați implicați în activitatea administrativă;

b) norme de *drept procedural (procesual)* al căror obiect îl reprezintă procedura de concretizare a activității administrative[4].

2. Din punct de vedere al *caracterului normelor*, identificăm:

a) *norme imperative* – care impun subiectelor de drept anumite obligații. Obligațiile conținute de normele imperative pot fi:

---

[1] Citat după N. Popa, *op. cit.*, p. 158.

[2] Pentru o altă perspectivă de clasificare, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 148.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, pp. 28-29; A. Negoiță, *op. cit.*, pp. 31-37; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ*, Ed. All, București, 1996, pp. 34-35; M. Preda, *op. cit.*, p. 41.

[4] Ș. Balacciu, *Necesitatea existenței procedurii administrative*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene. Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 387-391.

– fie să impună subiectului să facă ceva, caz în care ne aflăm în prezența normelor onerative[1];

– fie să interzică subiectului să facă un anumit lucru, caz în care ne aflăm în prezența normei prohibitive, care interzice o anumită conduită;

b) *norme permisive* – care îngăduie o conduită determinată, care prevăd pentru subiectul de drept posibilitatea de a avea o anumită conduită, de a uza de anumite drepturi, fără însă să-i impună acest lucru[2].

3. Din punct de vedere al *întinderii sferei lor de aplicare*, identificăm:

a) norme cu *caracter general*, care se aplică tuturor organelor administrației publice sau unei sfere mari de organe;

b) *norme speciale*, care se referă la un organ determinat, exemplu Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului sau Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare.

4) Din punct de vedere al **izvoarelor de drept** care le consacră, identificăm:

a) norme cuprinse în Constituție;

b) norme cuprinse în legi organice și ordinare;

c) norme cuprinse în ordonanțe ale Guvernului, simple sau de urgență;

d) norme cuprinse în hotărâri ale Guvernului și acte ale autorităților centrale de specialitate;

e) norme cuprinse în acte ale autorităților autonome locale etc.

§ 6. Codificarea normelor de drept administrativ. Interesul și actualitatea problemei

Dificultatea și riscurile codificării

Codificarea juridică reprezintă, fără îndoială, chintesența sistematizării dreptului, codurile constituind, pentru cele mai multe ramuri de drept, dreptul comun în materie[3]. Problema codificării dreptului administrativ a preocupat și continuă să-i preocupe pe specialiști. Aceasta cu atât mai mult cu cât, în ultimele decenii, multe state precum Germania, Grecia, Polonia, și-au elaborat coduri în domeniul administrativ, mai exact al procedurii administrative.

În România, în perioada interbelică, problema codificării a fost privită cu extrem de multă reticență, marii autori susținând că nu este sustenabilă soluția codificării normelor administrative datorită diversității, varietății și dinamicii legislative din acea perioadă[4], cu care ne confruntăm, de altfel, și în zilele noastre. Cu toate acestea, în anul 1930 a apărut o lucrare elaborată de P. Negulescu, R. Boilă și Gh. Alexianu, denumită „Codul administrativ adnotat", în care a fost reunită legislația administrativă relevantă, dar au realizat și un comentariu al acesteia. În realitate, era vorba despre un „codex", care reunea acte normative apărute în 1929, cum ar fi Legea contabilității publice, cea a unificării legislative și a funcționării ministerelor.

---

[1] Cuvântul derivă din *onus-oneris*, care înseamnă sarcină.

[2] R. Stancu, *op. cit.*, p. 72.

[3] I. Santai, *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României*, în RDP nr. 1/2003, p. 58.

[4] D. Apostol Tofan, *Codificarea procedurii administrative*, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer București, 2016, p. 40.

În prezent există state cu practici administrative puternice, consolidate, cu doctrină, legislație și jurisprudență avansate, care reprezintă și pentru România un reper, unde nu s-a realizat încă o codificare a dreptului administrativ. Ceea ce este denumit prin sintagma *„cod administrativ"* este, în realitate, o culegere de acte normative aplicabile administrației publice, realizate la inițiativa *„cutărui sau cutărui editor"*, cum se exprimă profesorul Georges Vedel[1]. În ierarhia sistemului actelor administrative, codul are forța juridică a unei legi, neputând fi însă conceput ca o lege obișnuită: el trebuie să reflecte structura internă a ramurii de drept respective[2].

În Europa, problema codificării dreptului administrativ a fost tranșată în patru moduri: a) prin adoptarea de **codexuri** privind administrația[3]; b) prin adoptarea de **coduri sectoriale**, cum ar fi pentru funcția publică, contractele publice[4]; c) **coduri de procedură generală** și/sau ale justiției[5]; d) **coduri administrative**, care, în forma specifică nu a fost încă adoptat în vreun stat[6].

Operațiunea de codificare într-un domeniu nu este deloc una simplă, însă rezultatele sunt pe măsură. Ca lucrare de referință pentru toate vremurile și toate disciplinele juridice este și va rămâne Codul civil francez, despre care Napoleon mărturisea pe insula Sfânta Elena: *„Am câștigat 40 de bătălii, dar asta nu înseamnă nimic, Waterloo va șterge amintirea tuturor victoriilor mele; **gloria mea veșnică, însă, va fi Codul civil**"*[7].

Dificultățile pe care le ridică o eventuală codificare a dreptului administrativ au fost susținute de diferiți autori[8], și ele ar consta în:

a) diversitatea și caracterul eterogen al materiilor care constituie obiect de reglementare al acestei ramuri de drept, care *„acoperă un evantai tematic și instituțional foarte variat și foarte eterogen (...)"*[9];

b) numărul mare de autorități publice competente să edicteze reguli administrative;

c) multitudinea textelor care reglementează activitatea administrației;

---

[1] Code administratif – mise à jour au 1er juillet 2000, incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations.

[2] L. Vișan, D. I. Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 55-56.

[3] Exemplu: în Luxemburg, Spania.

[4] Exemplu: în Bulgaria – Actul serviciilor publice și al concesiunilor; Italia – Codul achizițiilor.

[5] Exemplu: în Grecia, Franța, Austria, Germania și Estonia.

[6] Pentru dezvoltare, a se vedea M. Cărăușan, I. Alexandru, *Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ*, în Dreptul nr. 12/2016, pp. 132-133.

[7] De altfel, Napoleon a stăruit el însuși în redactarea unor texte ale Codului civil, și avem în vedere adopția și divorțul prin consimțământ mutual, dat fiind faptul că el nu avea copii cu Josephina de Beaurharmais și cum îi trebuia un moștenitor, se gândea pe atunci să adopte unul, sau să se despartă de Josephina, lucru pe care l-a făcut mai târziu, căsătorindu-se cu Maria-Luiza și având un fiu, pe Regele Romei. De aceea, el a fost nevoit să-și menajeze aceste două posibilități din vreme (N. Titulescu, *op. cit.*, p. 41).

[8] Cu privire la pericolul unei codificări în dreptul administrativ, v. Letourneur, *Quelques réflexions sur la codifications du droit administratif,* Mélanges Juillot de la Marandiera, 1964, p. 276.

[9] C. Clipa, *Ce ar putea și ce ar trebui să clarifice un bun cod administrativ? (Codificare și fundamente ideologice în dreptul administrativ),* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 48.

d) specificul principalei materii care constituie obiect de reglementare al acestuia, administrația publică, aflată într-o continuă schimbare, transformare, pentru a putea să facă față situațiilor în continuă devenire.

Pornind de la aceste dificultăți, se și opinează în sensul existenței unui pericol pe care l-ar atrage codificarea în dreptul administrativ, deoarece *«un cod devine repede o „biblie" în care administrația crede și de la care nu se mai abate»*[1].

Încheiem prin a ne întoarce la clasicii dreptului public, care, pe de o parte *„scriau că nu poate fi codificată legislația administrației publice, deoarece este prea vastă și, mai ales, variată, iar în plus modificările survin destul de frecvent,* iar pe de altă parte, acceptau că *„totuși, dacă există un asemenea demers, el trebuie sprijinit"*[2].

§ 7. Avantajele codificării. Realități și perspective

Unul dintre argumentele pentru care Codul civil francez a rezistat timpului și rămâne, fără îndoială, una dintre cele mai importante legi ale tuturor timpurilor, din care s-au inspirat, cu prisosință, și legiuitorii din alte state, inclusiv autorii Codului civil din România, este faptul că el *este o operă de moderațiune, este o tranzițiune între ideile revoluționare ale dreptului intermediar și ideile conservatoare ale vechiului drept francez. Dacă Codul civil s-ar fi votat cu câțiva ani înainte de 1804, ar fi fost prea revoluționar, dacă s-ar fi votat cu câțiva ani mai târziu ar fi fost prea reacționar, căci un cod făcut sub un imperiu nu putea fi atât de ocrotitor al democrației, cum este Codul civil francez. Va să zică fatalitatea istorică a vrut ca, Codul civil să vină la momentul oportun. Calitățile lui sunt: unitatea, metoda, precizia și claritatea"*[3].

Câtă dreptate există în cuvintele de mai sus vedem în zile noastre, când s-au elaborat așa-zise coduri în unele materii, care se schimbă însă de la o guvernare la alta și chiar în mandatul aceleiași guvernări, de mai multe ori. În condițiile în care un cod, indiferent de domeniul pe care îl reglementează, trebuie să se caracterizeze prin stabilitate, este evident că fluctuațiile acestea legislative sunt o dovadă nu numai de inconsistență a actului de guvernare, ci și a faptului că nu ne aflăm în niciun caz în prezența unui act normativ care să aibă fie și vocația de Cod, ca să nu mai spunem că ar putea să corespundă unei asemenea calificări.

Una dintre calitățile pe care trebuie să le îndeplinească orice cod este unitatea de concepție, care obligă pe toți autorii unui act normativ de o asemenea importanță să aibă capacitatea de a depăși disensiunile, diferențele de concepție, pentru a putea să contribuie la elaborarea unei opere legislative unitare. La elaborarea Codului civil francez, deși a fost făcut de mai multe persoane, Napoleon a fost mereu prezent și a avut grijă ca **micile divergențe de păreri să se topească și Codul să fie animat de un suflet unic de la început până la sfârșit**[4]. Napoleon a fost, însă, unic și irepetabil. Cei care concep azi acte normative sunt adeseori mânați de ambiții politice și personale, care fac ca viața noastră

---

[1] A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif,* Maison Fernard Larcier, 1959, p. 17 și urm.

[2] D. Apostol Tofan, *Unele considerații despre codificarea administrativă,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, op. cit.,* p. 66.

[3] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 41.

[4] N. Titulescu, *op. cit.,* p. 41.

publică să fie alimentată de conflicte permanente, din care nu au de câştigat nici democraţia, nici statul de drept şi cu atât mai puţin procesul de legiferare.

În ciuda tuturor dificultăţilor şi riscurilor, ne raliem la părerea conform căreia *„o administraţie publică modernă, într-un stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic sunt valori supreme şi garantate, nu poate fi decât o administraţie transparentă, iar transparenţa nu este de conceput fără norme clare, pe cât posibil unitare, cunoscute de toată lumea. Statul de drept nu înseamnă pluralitate de proceduri administrative, dimpotrivă, reguli pe cât posibil identice şi când este vorba de colectorul de taxe şi când este vorba de Guvern (...)"*[1]. În ceea ce ne priveşte, ne-am situat mereu printre „optimiştii" şi „militanţii" pentru elaborarea celor două Coduri administrative, de drept substanţial şi de drept procesual, ceea ce a făcut să urmăm, cum mărturiseam într-un studiu[2], toate etapele pe care le-a urmat naşterea, deloc uşoară, a proiectului – încă – al Codului administrativ şi, în perspectivă, a celui de procedură administrativă. Cum vom arăta în secţiunea următoare, optimismul nostru a fost validat de realitate şi sperăm ca, peste nu foarte mult imp, să fie deja promulgat şi să intre în vigoare Codul administrativ.

§ 8. Perspective

Pentru România zilelor noastre, caracterizată printr-o societate democratică bazată pe pluralismul politic, pe separaţia puterilor în stat, precum şi pe statul de drept, problema codificării administrative, mai ales a celei procedurale se pune cu o deosebită stringenţă, iar exigenţele legislative ale preaderării comunitare au pus în faţa noastră cu acuitate şi într-o lumină cu totul nouă şi această temă[3].

De acest adevăr s-au dovedit a fi conştiente şi guvernele care s-au succedat în România după 1990, cu precădere cele din actuala legislatură şi din cea trecută, care au inclus în programele de guvernare şi adoptarea unui Cod de procedură administrativă şi, respectiv, unui Cod administrativ. Pe linia acestor preocupări, s-a constituit un colectiv ştiinţific compus din cadre universitare, cercetători, practicieni, în general specialişti în domeniul administraţiei publice, în cadrul Centrului Regional de Formare Continuă pentru Administraţia Publică Locală Sibiu, în colaborare cu Academia Funcţionarilor Publici din Germania, care în perioada 2000-2003 a elaborat două lucrări ştiinţifice, două proiecte de Coduri, unul pentru Codul de procedură administrativă şi altul pentru Codul administrativ.

În finalizarea proiectului Codului de procedură administrativă s-a implicat şi Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", în colaborare cu Institutul Naţional de Administraţie. Problema rămâne însă de actualitate şi ne exprimăm speranţa că ea va deveni, într-un viitor nu foarte îndepărtat, o realitate juridică în ţara noastră. Nu este mai

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 148.

[2] V. Vedinaş, *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai apoape de a deveni realitate,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, p. 17.

[3] I. Santai, *Codificarea administrativă, cerinţă a statului de drept şi a integrării europene a României, art. cit.*, p. 59. La data când a fost scris studiul, România se afla în faza aderării la Uniunea Europeană, evocată terminologic prin *„Comunitatea Europeană"*.

puțin important că munca de codificare este un proces îndelungat, auster, uneori ingrat, iar sarcina este de o importanță majoră[1].

Codificarea legislației din domeniul administrației publice, prin elaborarea Codului Administrativ și a Codului de Procedură Administrativă, a reprezentat o preocupare constantă atât la nivelul Guvernului României, manifestată încă din perioada de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană, cât și la nivelul specialiștilor în drept administrativ.

În demersurile sale, derulate începând cu anul 2007, în vederea realizării celor două coduri, ministerul cu competențe în reglementarea domeniului administrației publice[2] a implicat permanent reprezentanți ai mediului academic și ai societății civile, alături de reprezentanți ai autorităților de la toate nivelurile. Au fost constituite succesiv grupuri de lucru larg participative, astfel:

- Colectivul Special pentru definitivarea Proiectului Codului de Procedură Administrativă al României (constituit prin Ordinul ministrului internelor și reformei administrative nr. 289 din 6.09.2007)[3];

- Grupul de lucru pentru elaborarea proiectului Codului Administrativ (constituit prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 84 din 30 martie 2010)[4]. Elaborarea acestui important act normativ a fost susținută prin proiectul „Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă", Cod SMIS 2989, cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative".

- Grupul de lucru pentru definitivarea proiectului Codului Administrativ și elaborarea proiectului Codului de Procedură Administrativă (constituit prin Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 2394/2013)[5].

În baza acestui ordin, și-a desfășurat activitatea un colectiv de specialiști, din care au făcut parte, cu precădere, cadre didactice universitare, reprezentanți ai unor autorități publice centrale în a căror competență intră categoriile juridice reglementate de viitorul Cod administrativ.

Cu privire la succesiunea în adoptare a celor două Coduri, în doctrină s-a exprimat teza conform căreia ar trebui să se adopte mai întâi Codul de procedură administrativă și abia apoi cel administrativ[6]. Printre argumentele aduse de autorul citat se află acela că *„proliferarea impresionantă a normativității juridice, mai mult sau mai puțin necesară, excesul de reglementare, paralelismele legislative, inflația legislativă tind să contureze o adevărată maladie juridică în România"*. Acest lucru determină concluzia că *„(...) pentru a reveni la ceea ce ne-am obișnuit să spunem o bună guvernare și întărirea capacității administrative, este necesară o raționalizare și o simplificare a cadrului*

---

[1] L. Vișan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*, în RDP nr. 1/2005, p. 52.

[2] Potrivit dispozițiilor art. 2 din O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, nou înființat, a preluat activitatea în domeniul administrației publice, structurile și instituțiile specializate în acest domeniu, de la Ministerul Administrației și Internelor, care a devenit, prin același act normativ, Ministerul Afacerilor Interne.

[3] Nepublicat. Denumirea actuală a acestuia este de Ministerul Afacerilor Interne.

[4] Nepublicat.

[5] Nepublicat.

[6] I. Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!*, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 15-18.

normativ pentru a se elibera de excesul de constrângeri, de această avalanşă de prescripţii care apasă asupra noastră, a tuturor"[1].

Precizăm că tezele prealabile ale Codului de procedură administrativă au fost adoptate prin H.G. nr. 1360/2008[2], iar cele ale Codului administrativ au fost aprobate prin H.G. nr. 196/2016[3]. La data redactării prezentei lucrări, Codul administrativ a fost deja adoptat de Parlament, în şedinţa din 9 iulie 2018, însă, din păcate, a fost declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională. Acest lucru impune reluarea procedurii, ceea ce va fi un demers deloc simplu, dar, sperăm noi, că se va încheia cu bine. Au fost, de asemenea, demarate lucrările Comisiei de redactare a celui de-al doilea cod, de procedură administrativă, care urmează aceeaşi traiectorie, care implică acelaşi colectiv de elaborare a lui, constituit în cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, care va avea responsabilitatea tehnică a redactării proiectului de cod.

În ceea ce priveşte conţinutul celor două coduri, apreciem şi noi[4] că primul trebuie să cuprindă reglementări **la nivel procedural**, de lucru, al autorităţilor administrative, iar cel de-al doilea trebuie să cuprindă reglementări cu privire la modul cum se organizează şi funcţionează, **la nivel organic**, administraţia publică.

Dincolo de disputele doctrinare cu privire la care dintre cele două Coduri ar fi preferat să apară mai întâi, ne exprimăm cu fermitate, inclusiv din perspectiva calităţii vremelnice pe care am deţinut-o, de membru al colectivului de elaborare a proiectului Codului administrativ, că România are în prezent nevoie de ambele Coduri. În consens şi cu alţi autori[5], nu putem împărtăşi concepţia exprimată de autorii civilişti conform căreia actualul Cod civil este *„(...) un cod de drept comun nu numai pentru materiile private, ci şi pentru cele publice"*[6]. Aceasta este una dintre problemele faţă de care ne exprimăm şi cu această ocazie dezacordul, deoarece Codul civil trebuie să reprezinte o *„Constituţie a dreptului privat"*, în egală măsură în care viitorul Cod administrativ va trebui să reprezinte o **veritabilă lege fundamentală pentru dreptul public**. În acord cu unul dintre autorii precitaţi, opinăm şi noi în sensul că *«(...) se impune promovarea rolului Codului administrativ de ghid călăuzitor, de „constituţie administrativă". Acesta urmează a stabili normele şi instituţiile fundamentale pentru administraţia publică şi conţinutul acestora, asigurând un veritabil „dicţionar administrativ" pe baza căruia se vor fundamenta conceptele care să permită o explicare raţională şi unitară, coerentă a instituţiilor dreptului administrativ»*[7].

---

[1] I. Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ, art. cit.*, p. 15.

[2] Privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008.

[3] Privind aprobarea tezelor preliminare ale proiectului Codului administrativ, publicată în M. Of. nr. 237 din 31 martie 2016.

[4] În acelaşi sens O. Podaru, *Noul Cod administrativ între detalii şi ansamblu. Câteva idei* în Dreptul nr. 12/2016, p. 112.

[5] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României*, în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 24.

[6] M. Nicolae, *Noul Cod civil şi drepturile speciale*, în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015, pp. 9-37.

[7] E. Bălan, *Teze şi antiteze privind proiectul Codului administrativ al României, art. cit.*, p. 25.

Proiectul Codului administrativ cuprinde un număr de **zece părți**, în care sunt reglementate, în succesiune: dispoziții generale; administrația publică centrală; administrația publică locală; prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate; exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale; statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice; răspunderea administrativă; serviciile publice; dispoziții tranzitorii și finale; modificări și completări aduse altor acte normative. Fiecare parte, la rândul ei, este împărțită în titluri, capitole și secțiuni.

Dintre elementele de noutate și stringentă necesitate la care răspunde proiectul Codului administrativ, ne oprim, în cele ce urmează la patru dintre ele: reglementarea, pentru prima dată, **a regimului domeniului privat al statului și al unității administrativ-teritoriale**, alături de cel al **proprietății publice**, care face obiect de reglementare, în mare parte a Codului administrativ, fără ca aceasta să acopere întreaga problematică; **consacrarea celor trei forme de răspundere specifice dreptului administrativ**, deși reglementarea în sine poate să suporte îmbunătățiri și completări; **serviciul public**, deși este una dintre instituțiile importante ale dreptului administrativ, în mod paradoxal abia acum reglementat, în componentele esențiale ale regimului său juridic, într-o parte distinctă; **personalul contractual din cadrul autorităților și instituțiilor publice** și evidența întregului personal din sectorul bugetar sunt, de asemenea, pentru prima dată reglementate, alături de statutul funcționarilor publici.

Suntem conștienți că suntem departe de a fi în prezența unei reglementări perfecte. De altfel, o astfel de reglementare nici nu există. Însă suntem convinși că viitorul Cod administrativ, în forma în care se relevă a reprezenta o reglementare unitară a sferei administrației publice, a instituțiilor sale fundamentale, va aduce un plus de valoare și calitate, inclusiv sub aspectul legalității și moralității activității din administrația publică.

§ 9. Codificarea procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene

Problema codificării dreptului administrativ, atât sub aspectul dreptului substanțial, cât și a celui procedural, reprezintă o preocupare și la nivelul Uniunii Europene. În anul 2009 a fost înființată Rețeaua de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene – ReNEUAL[1]. Obiectivele ReNEUAL vizează *„dezvoltarea unei mai bune înțelegeri a dreptului public al Uniunii Europene ca un domeniu care să garanteze că valorile constituționale ale UE sunt prezente și respectate în toate cazurile de exercitare a autorității publice"*[2].

În contextul acestor obiective a fost elaborat proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, care *„urmărește să asigure transpunerea valorilor constituționale ale Uniunii Europene în reglementarea procedurii administrative referitoare la implementarea nonlegislativă a legislației și politicii Uniunii"*[3]. Proiectul este

[1] ReNEUAL s-a creat la inițiativa profesorilor Herwig C.H. Hofmann, Jean-Peter Schneider și este coordonată de profesorul Jacques Ziller și reunește peste 100 de membri, experți și practicieni activi în domeniul Uniunii Europene și al dreptului comparat.

[2] H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoș, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 5.

[3] H.C.H. Hofmann, J.-P. Schneider, J. Ziller, D.C. Dragoș, *Codul ReNEUAL...*, *op. cit.*, p. 13.

conceput în şase părţi, denumite „cărţi", în care sunt cuprinse, în succesiune: *dispoziţii generale; elaborarea reglementărilor administrative; procedura de adoptare a deciziilor individuale; contracte; asistenţă mutuală; gestiunea informaţiilor administrative.* După cum se menţionează în Cartea I privind *dispoziţii generale,* structura proiectului de Cod european în cele şase cărţi a fost astfel concepută *„...pentru a consolida principiile generale ale dreptului Uniunii Europene şi de a identifica cele mai bune practici în diferitele politici sectoriale, determinate în urma unei cercetări comparative"*[1], cu scopul *de a îmbunătăţi punerea în aplicare a legislaţiei UE în ansamblul său*[2]. În aceeaşi parte întâi se menţionează faptul că forma Codului a fost concepută *„...pentru o eventuală adoptare a acestuia ca un Regulament al Uniunii Europene – ca o bază legală* de lege lata *şi* de lege ferenda, *astfel cum este indicat în secţiunea IV din această introducere"*[3].

§ 10. Semnificaţia reînfiinţării Institutului Naţional de Administraţie

Prin O.G. nr. 23/2016[4] a fost creat Institutul Naţional de Administraţie. Deşi, din chiar titlul actului normativ şi din conţinutul articolului 1 alin. (1) rezultă că **se înfiinţează Institutul Naţional de Administraţie,** în realitate avem de-a face cu o **reînfiinţare a acestui institut,** în contextul în care el s-a regăsit efectiv în sistemul autorităţilor administraţiei centrale de specialitate încă din anul 2003, fiind înfiinţat prin O.G. nr. 81/2001[5]. La baza creării acestui Institut s-a aflat nevoia existenţei unei instituţii care să fie specializată în formarea personalului care îşi desfăşoară activitatea în administraţia publică centrală şi locală, avându-se în vedere modelul celebrei E.N.A. (École Nationale d'Administration din Franţa, unde se formează şi specializează toţi cei care deţin diferite funcţii publice în această ţară, de la primar la primul-ministru şi preşedinte. Din raţiuni pe care nu le-am împărtăşit niciodată, în anul 2009 Institutul Naţional de Administraţie a fost desfiinţat prin Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorităţi şi instituţii publice, raţionalizarea cheltuielilor publice, susţinerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internaţional[6], măsura fiind dispusă prin Anexa nr. 1 a legii. Dincolo de denumirea elaborată, am putea spune „pompoasă" a Legii nr. 329/2009, nu putem să nu observăm partea negativă a lucrurilor, faptul că s-a desfiinţat o instituţie publică de o semnificaţie deosebită pentru calitatea activităţii autorităţilor publice şi pentru viaţa statului şi a cetăţenilor săi, în general. Este neîndoielnic că se crease o practică pe care noi înşine am criticat-o, prin care se înfiinţaseră numeroase autorităţi şi instituţii publice centrale de specialitate, că în acest fel se accentua fenomenul de birocratizare şi se îngreuna cel de reformare a administraţiei publice, dar de aici până la a introduce în acest proces şi Institutul Naţional de Administraţie, a cărui misiune declarată a fost aceea de *a elabora strategia şi a asigura*

[1] A se vedea Cartea I , Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 2.

[2] A se vedea Cartea I , Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 1.

[3] A se vedea Cartea I, Dispoziţii generale, A. Rezumat al introducerii, punctul 8.

[4] Ordonanţa privind înfiinţarea Institutului Naţional de Administraţie, publicată în M. Of. nr. 658 din 29 august 2016.

[5] Privind înfiinţarea şi organizarea Institutului Naţional de Administraţie, publicată în M. Of. nr. 542 din 1 septembrie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 106 /2002, publicată în M. Of. nr. 185 din 18 martie 2002.

[6] Publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009.

formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale specializate în administraţie, pentru funcţionarii publici şi personalul angajat cu contract individual de muncă, pentru persoanele numite sau alese în funcţii de demnitate publică, dar şi pentru alte categorii de persoane interesate este o distanţă enormă. Interpretarea unui asemenea act legislativ determină concluzia că nu avem nevoie de personal specializat în administraţie, indiferent de statutul său, nu avem nevoie de performanţă, şi atunci desfiinţăm ceea ce ar putea ajuta la aceasta. Faptul că atribuţiile fostelor centre regionale pentru administraţia publică locală fuseseră preluate de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici a mai atenuat din efectele negative, fără a le putea elimina în totalitate. Aceasta deoarece una este ca o autoritate publică să exercite nişte atribuţii ferme, bine individualizate şi specializate, şi alta este să îndeplinească, printre multe altele, şi atribuţii în materia formării şi perfecţionării profesionale.

Din fericire, după o pauză semnificativă, de peste 6 ani, actualul Guvern a înţeles nevoia de a se reveni asupra deciziei de desfiinţare şi a luat hotărârea de a face să existe din nou, în peisajul instituţional din România, Institutul Naţional de Administraţie. Cum am precizat deja, ese vorba nu despre o *înfiinţare,* ci despre o *reînfiinţare* a acestui Institut. Nu înţelegem raţiunea pentru care s-a preferat termenul de *„înfiinţare"*, în contextul în care aveam deja un *„bun câştigat"*, o experienţă care ne onorează şi pe care trebuie să o valorificăm. Ceea ce nu ne face cinste este graba şi superficialitatea deciziei din 2009, însă niciun rău nu este de neînlăturat, inclusiv în viaţa publică, atunci când există voinţa şi „putinţa", cum spune românul, respectiv capacitate efectivă de a reacţiona.

Institutul Naţional de Administraţie constituie, potrivit actului său normativ de organizare şi funcţionare, o autoritate centrală de specialitate, subordonată Ministerului Administraţiei Publice şi Dezvoltării Regionale, care are rolul *de a pune în aplicare direcţiile strategice ale Guvernului privind eficientizarea administraţiei publice prin profesionalizarea personalului din administraţia publică centrală şi locală.* Remarcăm cu plăcere utilizarea termenului de profesionalizare, care reprezintă pilonul pe care se construieşte şi se reconstruieşte o administraţie publică pusă în mod autentic în slujba omului, exercitată în conformitate cu litera şi spiritul legii, naţionale şi europene, în egală măsură. Misiunile administraţiei au devenit mai complexe, din perspectiva statutului României de stat membru al Uniunii Europene.

Ordonanţa trimite, prin articolul 17, la o hotărâre a Guvernului care urmează să fie adoptată în 60 de zile de la intrarea în vigoare a ei, prin care urmează a se reglementa *modul de organizare şi funcţionare a Institutului Naţional de Administraţie şi a centrelor teritoriale, structura organizatorică, bunurile imobile din patrimoniu şi numărul maxim de posturi.*

În cadrul Institutului Naţional de Administraţie funcţionează **centre teritoriale de formare continuă pentru administraţia publică locală,** create prin reorganizarea fostelor centre regionale care au funcţionat în cadrul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, unde fuseseră integrate în urma desfiinţării Institutului înfiinţat în 2001 şi desfiinţat în 2009.

Ne exprimăm speranţa că prin crearea acestui Institut şi prin funcţionarea lui efectivă se va realiza un progres autentic în procesul de profesionalizare a întregului personal din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice, indiferent că ne referim la funcţionari publici,

demnitari sau salariați. Suntem nevoiți să constatăm că prea adeseori în practică altele sunt criteriile care sunt determinante atunci când se conferă calitatea de funcționar sau, mai ales, demnitar public. În cadrul unui eveniment consacrat dezbaterii *stării administrației* și conturării de posibile răspunsuri la întrebarea – legitimă, de altfel –, *„ce este de făcut"*, a trebuit să ne pronunțăm asupra instituirii unei eventuale obligări a celor care candidează de a fi urmat, în prealabil, niște cursuri pregătitoare. Nu este prima dată când se pune această problemă. Este adevărat că drepturile de a alege și a fi ales nu pot fi condiționate de formalități de acest tip, ci de cele impuse de Constituție și dezvoltate de lege. Însă nu este mai puțin adevărat că se resimte o nevoie de cunoaștere și înțelegere a fenomenului administrativ de către cei implicați în realizarea lui, în calitate de aleși locali sau de funcționari sau demnitari publici.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Norma de drept administrativ are o structură dihotomică, fiind formată din ipoteză şi dispoziție;

b) norma de drept administrativ are o structură trihotomică, fiind formată din ipoteză, dispoziție şi sancțiune.

2. a) Ipoteza normelor de drept administrativ poate avea numai caracter absolut determinat;

b) Ipoteza normelor de drept administrativ poate avea atât caracter absolut determinat, cât şi caracter relativ determinat.

3. a) Normele imperative sunt acele norme prin care se recomandă subiectului de drept o anumită conduită;

b) normele imperative sunt acele norme prin care se propune subiectului de drept o anumită conduită.

4. a) Norma prohibitivă este acea normă prin care se interzice subiectului de drept o anumită conduită;

b) norma prohibitivă este acea normă prin care se recomandă subiectului de drept o anumită conduită.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL VI

RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV

I. Definiţia raportului de drept administrativ

§ 1. Definiția raportului de drept administrativ

Raportul juridic, în general, este *o relație socială, care a căzut sub incidența unei norme de drept.*

Cât priveşte raporturile de drept administrativ, particularizând definiția generală, vom înțelege că ele reprezintă *acele relații sociale care apar în sfera de realizare a administrației publice şi care sunt supuse normelor dreptului administrativ.*

O dispută interesantă a fost generată de părerile diferite în ceea ce priveşte momentul naşterii raportului juridic. S-au conturat două mari curente de opinii.

Primul dintre ele, susținut cu prioritate de specialiştii în teoria dreptului[1], este adeptul tezei că *raportul juridic ia naştere numai după ce a intervenit un fapt juridic, generator de efecte juridice.*

Cel de-al doilea susține că *pentru naşterea raportului juridic nu este nevoie să intervină un anumit act omenesc, că de fapt raportul se naşte chiar din normă, direct şi fără nicio mijlocire.* Acest curent este susținut în special de penalişti şi teoreticienii dreptului administrativ.

Pornind pe acest filon de gândire, se teoretizează două categorii de raporturi: **raporturi de cooperare (conformare),** care durează cât *norma de drept este respectată*; **raporturi de conflict,** când această normă s-a încălcat *şi statul intervine cu forța lui de coerciție.*

Definiția[2] la care achiesăm o regăsim la prof. univ. dr. Antonie Iorgovan, raporturile juridice de drept administrativ fiind concepute drept acele *relații sociale care au fost reglementate în mod direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de normele dreptului administrativ*[3].

Raporturile de drept administrativ sunt, astfel, o parte din raporturile juridice în care sunt implicate autoritățile administrative prin diferite fapte juridice şi anume acelea în care autoritățile administrației publice înfăptuiesc puterea executivă, fiind purtătoare ale autorității publice[4].

---

[1] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Actami, Bucureşti, 1994, pp. 182-183.
[2] Vezi pentru alte definiții: R. Ionescu, *Drept administrativ*, Bucureşti, 1970, pp. 27-28.
[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 144.
[4] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 125.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II. Clasificarea şi trăsăturile raporturilor de drept administrativ

§ 2. Categorii de raporturi de drept administrativ

Considerăm că, **potrivit sistemului constituţional şi legal actual**, se identifică următoarele **categorii de raporturi de drept administrativ:**

a) *raporturi de subordonare* (de exemplu, raporturile dintre Guvern şi ministere; dintre Guvern şi alte autorităţi centrale subordonate; dintre ministere şi autorităţile centrale de specialitate subordonate lor);

b) *raporturi de colaborare* (de exemplu, raporturile dintre primar şi consiliul local, dintre Preşedinte şi Guvern);

c) *raporturi de tutelă administrativă* (de exemplu, raporturi între autorităţile autonomiei locale, inclusiv la nivelul judeţului şi Guvern, prin reprezentantul său în teritoriu, prefectul);

d) *raporturi de coordonare* (de exemplu, raporturile dintre consiliul local şi primar, pe de o parte şi consiliul judeţean, pe de altă parte)[1].

§ 3. Trăsăturile generale pot fi reliefate pornind de la elementele unui raport juridic:

1) Din punct de vedere al *subiectelor*, raporturile de drept administrativ au în mod obligatoriu un *purtător al autorităţii publice*, care, potrivit edificiului constituţional actual ar putea fi:

– statul, prin organele sale;

– unităţile administrativ-teritoriale[2];

– un organ al administraţiei publice sau o altă autoritate publică, potrivit art. 52 din Constituţie;

– instituţii publice, denumite în doctriona interbelică stabilimentele publice şi de utilitate publică, care sunt regăsite frecvent în doctrina occidentală şi în prezent. Astfel, doctrina franceză actuală foloseşte sintagma **„stabiliment public"** pentru a evoca persoanele morale de drept public, altele decât statul şi colectivităţile teritoriale.

Într-o valoroasă lucrare din doctrina franceză, se apreciază că **stabilimentul public se identifică prin trei elemente:** *este o persoană morală; este o persoană de drept public; are ca obiect gestionarea unui serviciu public*[3].

În limbajul juridic actual din ţara noastră, cele două noţiuni au fost înlocuite prin categoriile de *instituţie publică* şi *instituţie de utilitate publică*[4]. Acestea au o determinare constituţională şi avem în vedere art. 136 alin. (4) fraza a doua, conform căreia *în condiţiile legii organice, ele* – bunurile proprietate publică – *pot fi date în administrarea*

---

[1] Articolul 122 din Constituţie consacră rolul consiliului judeţean, de a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.

[2] Comune, oraşe sau judeţe conform art. 3 alin. (3) din Constituţie. Poate fi vorba despre primar, care potrivit art. 62 din Legea nr. 215/2001, republicată, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau străinătate, precum şi în justiţie, sau despre preşedintele consiliului judeţean care, potrivit art. 102 din aceeaşi lege, reprezintă judeţul în relaţiile cu celelalte autorităţi publice, cu persoanele fizice şi juridice române şi străine, precum şi în justiţie.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 471.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 9.

unei regii autonome sau ***instituții publice.*** Același text prevede, în partea lui finală, că aceleași bunuri *pot fi date în administrarea* ***instituțiilor de utilitate publică.***

2) Cel de-al doilea element, **conținutul**, particularizează raporturile de drept administrativ prin aceea că ele sunt **formate din drepturile și obligațiile părților care participă la procesul de înfăptuire a administrației**, respectiv executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii, precum și emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii.

3) Trăsătura generală a raporturilor de drept administrativ prin prisma obiectului lor este aceea că *acțiunea subiectelor sau inacțiunea lor, în general conduita părților, se realizează într-un regim de putere publică, raporturile de drept administrativ fiind* ***„raporturi de putere"***[1].

În afara acestora mai sunt raporturile de drept comun, în care administrația publică se comportă ca orice subiect de drept[2].

Pe lângă trăsăturile generale, raporturile de drept administrativ au și unele trăsături specifice[3].

Astfel, raporturile de tutelă administrativă se particularizează prin mai multe trăsături specifice[4].

Tutela **reprezintă** o limită impusă autorităților administrative locale, în vederea salvgardării legalității și apărării interesului public.

Constituția noastră o consacră în art. 123 alin. (5), Legea nr. 215/2001 o reglementează în mai multe articole, expres sau implicit, precum și Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, republicată, o reglementează în conținutul său, fără a o denumi ca atare.

Potrivit acestor reglementări, prefectul[5], ca reprezentant al Guvernului, exercită un control asupra activității autorităților autonome locale și județene (consiliul județean, președintele consiliului județean, consiliul local și primarul) sau asupra *oricărui organ executiv creat, potrivit legii, la nivel județean* putând ataca în contenciosul administrativ actele acestora atunci când le consideră ilegale[6].

Constituția nu consacră însă expres noțiunea de *tutelă administrativă,* ea regăsindu-se denumită și reglementată ca atare în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 153-154.

[2] Aceste raporturi (cu privire la bunurile aparținând domeniului privat al administrației) nu sunt raporturi de drept administrativ, ele se realizează în regim de egalitate juridică între subiecții participanți.

[3] Cu privire la trăsăturile specifice ale raporturilor de drept administrativ, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, pp. 146-147.

[4] Instituția tutelei administrative este o instituție de tradiție în România, de sorginte franceză, care va face obiectul unei analize viitoare, astfel încât ne limităm să anticipăm doar unele aspecte. *„Tutela reprezintă ansamblul de puteri limitate acordate de lege unei autorități administrative asupra agenților serviciilor publice descentralizate și asupra actelor lor, în scopul asigurării legalității în activitatea lor și protejării interesului general".* (M. St. Laroque, *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 10).

[5] Sintagma „prefect" provine din latinescul *„praefectus"* care înseamnă *„pus în cap".* El reprezintă o instituție cu sorgintea în Imperiul roman. *„Ca și Consiliul de Stat, Curtea de Conturi, Banca Franceză sau Codul civil, instituția prefectului reprezintă una din piesele de granit pe care Bonaparte a știut să le așeze pe solul Franței, pentru a da societății și statului fundamente la umbra timpului"* (F. Dreyfus, F. D'Arcy, *op. cit.*, p. 192).

[6] L. Tomescu Bezeriță, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014, p. 87.

modificările şi completările ulterioare. Avem în vedere articolul 3 din acest act normativ[1], care face referire la două tipuri de tutelă, cea exercitată de **prefect** şi cea exercitată de **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici.** În ceea ce-l priveşte pe **prefect,** acesta este, potrivit articolului 123 alin. (5) din Constituţie şi articolului 3 din Legea nr. 554/2004, **autoritatea de tutelă administrativă jurisdicţionalizată pentru actele autorităţilor administraţiei publice locale**[2]. În schimb, **Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici** este **autoritatea de tutelă administrativă jurisdicţionalizată pentru toate autorităţile publice, centrale şi locale, însă numai într-un domeniu strict determinat, acela al raporturilor de funcţie publică**[3].

Raporturile de **tutelă administrativă** au următoarele **trăsături:**

a) subiectele acestor raporturi au o determinare constituţională şi legală, ele fiind reprezentate de Guvern, respectiv prefect, dar şi de autorităţile autonomiei locale şi judeţene, precum şi orice alte autorităţi şi instituţii publice în a căror structură de personal se află funcţii publice.

b) naşterea şi realizarea lor exprimă voinţa legiuitorului.

Raporturile de tutelă administrativă se nasc din lege, *tutela neexistând nici fără text, nici dincolo de text*[4].

---

[1] Articolul 3 are următorul conţinut: „(1) Prefectul poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale. Acţiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1) , care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect şi în condiţiile prevăzute de prezenta lege. Acţiunea introdusă de prefect este scutită de taxă de timbru. (2) Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică, în condiţiile prezentei legi şi ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată. (3) Până la soluţionarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) şi (2) este suspendat de drept".

[2] D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii şi explicaţii,* ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, pp. 141-142.

[3] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici. Contenciosul funcţiei publice şi al funcţionarului public,* în revista Pandectele Române nr. 5/2007, p. 55.

[4] R. Chapus, *Droit administratif général,* Tome I, 7e éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 330.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Raporturile de drept administrativ pot îmbrăca forma raporturilor de subordonare, colaborare, coordonare şi tutelă administrativă;

b) raporturile de drept administrativ pot îmbrăca numai forma raporturilor de subordonare.

2. a) Subiectul activ, purtător al autorităţii publice, în raporturile de drept administrativ poate fi statul, prin organele sale, unităţile administrativ-teritoriale, un organ al administraţiei publice, dar poate fi şi o altă autoritate publică, potrivit art. 52 din Constituţie, stabilimentele publice şi de utilitate publică;

b) subiectul activ, purtător al autorităţii publice, în raporturile de drept administrativ poate fi statul sau o unitate administrativ-teritorială.

3. a) Raporturile de drept administrativ reprezintă o relaţie socială reglementată în mod direct sau indirect, adică prin intervenţia unor fapte juridice, prin normele de drept administrativ;

b) raporturile de drept administrativ reprezintă o regulă de conduită reglementată printr-o normă de drept.

4. a) Raporturile de tutelă administrativă sunt reglementate de Constituţie şi de lege;

b) raporturile de tutelă administrativă pot fi reglementate prin lege, ordonanţă sau hotărâre a Guvernului;

5. a) Între consiliul judeţean şi consiliul local există raporturi de subordonare;

b) între consiliul judeţean şi consiliul local există raporturi de tutelă administrativă.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL VII

DREPTUL ADMINISTRATIV ŞI ŞTIINŢA ADMINISTRAŢIEI

§ 1. Caracterul interdisciplinar al ştiinţei administraţiei

Literatura juridică interbelică şi mai ales cea postbelică au fost preocupate de fundamentarea particularităţilor a ceea ce se numeşte cel mai uzual *„ştiinţa administraţiei"* sau *„ştiinţa administraţiei de stat"*. În regimul totalitar, s-a urmărit stabilirea locului şi rolului acestei ştiinţe, a interferenţelor cu alte ştiinţe, în special cu ştiinţa dreptului administrativ. Au fost elaborate lucrări numeroase care aveau ca obiect de cercetare exclusiv ştiinţa administraţiei[1], iar disciplinele de drept administrativ se predau, începând cu anul universitar 1979-1980, sub numele *„Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei"*[2].

Un autor sublinia *„caracterul de ştiinţă interdisciplinară al acesteia, cu o misiune specială"*[3].

Un alt autor se opreşte la părerea potrivit căreia ştiinţa administraţiei este *„ştiinţa sarcinilor administraţiei"*[4].

În ceea ce priveşte sarcinile administraţiei, doctrina franceză, prin R. Drago[5] se opreşte la patru sarcini principale ale administraţiei: *informarea; studiul; pregătirea deciziilor; adoptarea şi executarea.*

Acestea sunt apreciate a fi sarcini principale, cărora li se mai adaugă sarcini secundare, cum ar fi: *informarea publicului, activităţi de relaţii publice* etc.

Doctrina juridică contemporană se caracterizează prin cercetarea de sine stătătoare a dreptului administrativ, lucrările elaborate realizând fie o abordare globală a acestei ramuri de drept, a tuturor instituţiilor care îi sunt specifice, fie o abordare fragmentară, pe diferite instituţii ale acestuia, cum ar fi actul administrativ, domeniul public, funcţionarul public sau contenciosul administrativ. Se resimte, la unii autori, o tendinţă de autonomizare a unor instituţii ale dreptului administrativ, cercetate ca subramuri ale acestuia,

---

[1] În lucrarea sa din 1982, M. T. Oroveanu menţionează că încă din secolul al XIX-lea şi până la acea dată, specialiştii au încercat caracterizarea ştiinţei administraţiei în mod sintetic, conturându-se patrusprezece concepţii mai importante, care reprezintă un fel de definiţii lapidare ale acestei ştiinţe. A se vedea: M. T. Oroveanu, *Introducere în ştiinţa administraţiei de stat,* Bucureşti, Ed. Enciclopedică Română, 1975; de acelaşi autor; *„Elemente ale ştiinţei administraţiei de stat"*, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1982; A. Negoiţă, *Ştiinţa administraţiei*, Ed. Didactică şi Enciclopedică, 1977, Bucureşti etc.

[2] V., spre exemplu, A. Iorgovan, *Drept administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Bucureşti, 1983.

[3] Remarcăm preocupările în domeniu ale unor autori din această perioadă. Exemplu, profesorul Al. Negoiţă combate caracterizarea făcută de unii autori că ştiinţa administraţiei ar fi o ştiinţă multidisciplinară, pe considerentul că ea *„nu preia, pur şi simplu, rezultatele dobândite de celelalte ştiinţe, ci foloseşte critic cunoştinţele dobândite de alte discipline ştiinţifice raportându-le la obiectul care-i este propriu, administraţia de stat"* (A. Negoiţă, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, Bucureşti, 1981, p. 30).

[4] S. M. de Parades, *Curso de direcho administrativo espaniol,* Madrid, 1914.

[5] R. Drago, *Science administrative, Les cours de droit,* Paris, 1980, pp. 72-73.

precum *dreptul funcției publice, dreptul contenciosului administrativ, dreptul urbanismului* sau *drept contravențional.*

Nu lipsite de interes sunt și lucrările cu caracter de tratat consacrate administrației publice, între care menționăm lucrarea *Tratat de administrație publică* a profesorului Ioan Alexandru[1]. Abordarea interdisciplinară a administrației publice este relevată fie prin lucrări care, prin denumirea lor, își declară o asemenea ortientare[2], fie prin conținutul abordării.

În egală măsură, se perpetuează, în doctrina juridică contemporană, disputa cu privire la apartenența tradițională a unor instituții ale dreptului administrativ și transcederea lor către alte ramuri ale dreptului, în general fiind vorba despre dreptul privat. Avem în vedere *funcționarul public, contractul administrativ* sau *proprietatea publică.* Uneori, viziunea exprimată de autorii de drept public este atât de categorică, încât am considerat oportun să luăm atitudine și să vorbim despre o *privatizare forțată a dreptului administrativ*[3].

Perspectiva care se întrevede în cercetarea dreptului administrativ poate fi considerată favorabilă, în contextul în care nutrim nădejdea că, în angrenajul normativ românesc se vor regăsi, în câțiva ani, atât un cod administrativ, care a fost deja adoptat de Parlament și, cum am menționat, declarat neconstituțional, cât și a unui cod de procedură administrativă, proiect care a fost deja demarat și se preconizează a fi finalizat la sfârșitul anului 2019. Ele vor genera atât lucrări de comentare a celor două acte normative, cât și o inerentă reelaborare a lucrărilor din domeniu deja apărute sau apariția unora noi.

§ 2. Principalele concepții privind știința administrației

1. Într-o concepție de început, care a fost împărtășită și de marele dascăl Constantin Dissescu, știința administrației a fost calificată ca o știință a *principiilor raționale ale administrației.*

2. Într-o altă viziune, știința administrației este analizată ca o *disciplină politică*, a cărei analiză implică, în egală măsură, criterii politice și juridice.

3. O altă concepție ne prezintă știința administrației ca fiind o *știință socială și economică*, în același timp.

4. În sfârșit, s-au exprimat și teorii *negativiste*, care contestă caracterul *științei administrației ca știință de sine stătătoare.*

Viziunea asupra științei administrației trebuie să țină seama de mutațiile intervenite în evoluția sistemelor naționale de drept și în cel al Uniunii Europene. Apartenența României la Uniunea Europeană, începând cu 1 ianuarie 2007, obligă cercetătorii în domeniul dreptului aplicabil administrației publice să includă, în obiectivele lucrărilor

---

[1] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008.

[2] Cum ar fi, spre exemplu, I. Alexandru, *Interdisciplinaritatea, noua paradigmă în cercetarea și reformarea administrației publice,* Ed. Academiei Române, București, 2010;

[3] V. Vedinaș, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre o „privatizare" forțată a sa,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 15-20.

elaborate, aspecte care ţin de ceea ce se relevă a reprezenta *dreptul Uniunii Europene* sau *drept european.*

Art. 3 alin. (2) – ex. articolul 2 TUE – din Tratatul de la Lisabona prevede: „Uniunea oferă cetăţenilor săi un spaţiu de libertate, securitate şi justiţie, fără frontiere interne, în interiorul căruia este libera circulaţie a persoanelor, în corelare cu măsuri adecvate privind controlul la frontierele externe, dreptul de azil, imigrarea, precum şi prevenirea criminalităţii şi combaterea acestui fenomen".

Articolul 3 alin. (1) din Tratatul de la Lisabona prevede: „Uniunea urmăreşte să promoveze pacea, valorile sale şi bunăstarea popoarelor sale ".

În conformitate art. 9 din Tratatul de la Lisabona: „În toate activităţile sale, Uniunea respectă principiul egalităţii cetăţenilor săi, care beneficiază de o atenţie egală din partea instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor sale. Este cetăţean al Uniunii orice persoană care are cetăţenia unui stat membru. Cetăţenia Uniunii nu înlocuieşte cetăţenia naţională, ci se adaugă acesteia".

Există un drept european de ansamblu, dar şi ramuri ale acestui drept european. Iar literatura juridică trebuie să ţină pasul cu aceste deveniri. Remarcăm, spre pildă, lucrarea lui Jacques Ziller[1] al cărei obiect de studiu îl reprezintă sistemele politico-administrative ale celor douăsprezece state membre ale Uniunii Europene la acea dată, în prezent fiind încă douăzeci şi opt de state membre[2], sau **dreptul administrativ european** fundamentat prin lucrarea omonimă a lui Jurgen Schwarze[3]. Pentru doctrina românească, semnalăm interesanta lucrare a profesorului Ioan Alexandru, **de drept administrativ comparat**[4], care este, prin ea însăşi, o pledoarie pentru perspectiva deschisă, europeană, din care trebuie să analizăm problematica dreptului administrativ, precum şi lucrarea **de drept administrativ european,** coordonată de acelaşi profesor[5].

În acelaşi spirit, colega noastră, profesoara Dana Apostol Tofan, a publicat lucrarea *Instituţii administrative europene,* destinată cursurilor de master, specializarea „drept public", care, în stilul documentat, serios şi riguros cu care autoarea ne-a obişnuit, prezintă sistemele administrative existente în principalele state ale Uniunii Europene[6].

Unele lucrări apărute în literatura de specialitate abordează, de o manieră comparativă, anumite componente administrative, cum este interesanta lucrare *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc* a colegului Liviu Coman Kund de la Universitatea „Dunărea de Jos" din Galaţi[7].

---

[1] J. Ziller, *Administrations comparées*, Montchrestien, 1993, (Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze).

[2] După aderarea Croaţiei la Uniunea Europeană, la 1 iulie 2013 şi cu precizarea că Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord a optat prin referendum pentru desprinderea din Uniunea Europeană. Votul popular trebuie să fie urmat de parcurgerea procedurii de ieşire din Uniunea Europeană.

[3] J. Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des publications oficielles de Communautés Européennes, Bruylant, Paris, 1994.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

[5] I. Alexandru (coord.), I. Gorjan, I. V. Ivanoff, C. C. Manda, A.-L. Nicu, C. S. Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005.

[6] D. Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006.

[7] L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005.

Nu în ultimul rând, frontierele europene ale cercetării dreptului administrativ au fost depășite, abordându-se ceea ce reprezintă, conform preocupărilor contemporane, un *drept administrativ global*[1].

Subliniind caracterul integrator al științei administrației, prof. univ. dr. Antonie Iorgovan[2] menționează că aceasta *„nu urmărește o investigare a esenței administrației publice ca un scop în sine, ci pentru fundamentarea soluțiilor de perfecționare, în scopul raționalizării administrației publice centrale, locale, de ramură"*. Aceste aspecte îl determină pe autor să definească știința administrației ca *„ansamblu de cunoștințe cu privire la realizarea unei administrații judicioase, raționale"*.

În ceea ce ne privește, înțelegem prin știința administrației o ***știință de sinteză, care înglobează informațiile privind concepte, instituții, principii în devenirea lor și în sensul perfecționării în ansamblu a activității administrației dintr-un stat***[3].

În sfera problemelor care constituie obiect de cercetare pentru știința administrației intră, în esență, următoarele[4]:

– principiile de funcționare a administrației publice și aparatului care o compune și de eficientizare a acestei activități;

– personalul administrativ, incluzând prin această sintagmă atât pe cel supus unui regim de putere publică, deci funcționarii și demnitarii publici, cât și pe cei supuși dreptului privat. De remarcat faptul că în Codul administrativ a fost introdusă o parte distinctă[5], în care sunt reglementate, pe lângă statutul funcționarilor publici, și situația juridică a personalului contractual din sectorul public, precum și evidența întregului personal din sectorul bugetar;

– formele concrete de activitate a administrației;

– desprinderea unor legități din studierea evoluției fenomenului administrativ dintr-un anume stat, dar și din alte sisteme de drept;

– analiza și combaterea unor aspecte negative care se manifestă în administrație, cum ar fi birocrația exagerată, corupția, formalismul, aglomerările;

– integrarea în cercetare a unor concepte și fenomene noi, care țin de evoluția societății și, implicit, a administrației publice, cum ar fi *informatizarea, transparența;*

– studierea unor modele administrative în scopul desprinderii elementelor care pot influența pozitiv sau negativ activitatea administrativă.

§ 3. Crearea Institutului de Drept Public și Științe Administrative al României – un proiect amenințat de eșec

Unul dintre obiectivele în care a crezut, cu toată ființa sa, regretatul profesor Antonie Iorgovan, a fost existența unui institut consacrat dreptului public și științelor administrative,

---

[1] I. Alexandru, *De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei Românie, București, 2017. Pentru un studiu cu aceeași temă, a se vedea A. Duțu-Buzura, *Paul Negulescu și dreptul administrativ global în nuce,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 40-47.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 241.

[3] Subliniem referirea la *„activitatea administrației dintr-un stat"* și nu la *„administrația publică"*, deoarece considerăm că misiunea științei administrației excede administrației publice, că ea vizează tot ceea ce înseamnă activitatea administrativă într-un stat determinat.

[4] Ne raliem, pe ansamblu, la concepția profesoarei R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 57-59.

[5] Este vorba despre Partea a VI-a a Codului.

care să contureze liniile de evoluţie ale ţării sub aspectul administrării şi guvernării şi care să se releve astfel ca un for ştiinţific, apolitic, pus la îndemâna guvernelor pentru a direcţiona mersul ţării în aceste domenii esenţiale. El s-a dovedit, din păcate, a reprezenta, şi „cântecul de lebădă" al marelui dascăl, pentru că nu a apucat decât să îl vadă creat prin lege şi a militat, cu toate puterile care îi mai rămăseseră, pentru adoptarea hotărârii Guvernului care ar fi trebuit să-l facă funcţional.

Prin Legea nr. 246/2007 a fost creat Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României, for naţional ştiinţific, cu personalitate juridică de drept public care s-a dorit a fi continuatorul tradiţiei ştiinţifice a Institutului de Ştiinţe Administrative al României înfiinţat în 1925, tradiţie reluată şi promovată prin Asociaţia *Institutul de Ştiinţe Administrative Paul Negulescu,* reînfiinţată în 1994. Institutul reuneşte personalităţi reprezentative din domeniul dreptului şi al ştiinţelor administrative, de înaltă competenţă profesională, care au titlul ştiinţific de doctor sau se află în faza de derulare a etapelor pentru obţinerea unui doctorat, care au experienţă în activitatea de cercetare ştiinţifică ori în învăţământul juridic superior sau care ocupă funcţii în administraţia publică sau în autoritatea judecătorească.

Prin statutul său, Institutul de Drept Public şi Ştiinţe Administrative se încadrează în categoria **autorităţilor centrale de specialitate autonome,** aflate sub controlul parlamentar, care se finanţează de la bugetul de stat şi din alte surse, în condiţiile legii. Concretizarea controlului parlamentar se realizează prin prezentarea de **rapoarte ştiinţifice.**

Misiunea Institutului, astfel cum este ea exprimată prin articolul 2 din legea de înfiinţare, constă în **fundamentarea ştiinţifică a soluţiilor de perfecţionare a organizării şi funcţionării autorităţilor publice centrale şi locale.**

Cu privire la activitatea desfăşurată, Institutul prezintă **rapoarte ştiinţifice.**

Subliniem faptul că astfel de rapoarte nu sunt prezentate doar **Parlamentului,** sub controlul căruia se află Institutul, ci şi **Guvernului,** în virtutea rolului pe care acesta îl împlineşte, de conducere generală a administraţiei publice, şi **Consiliului Superior al Magistraturii,** care este garantul independenţei justiţiei.

În competenţa Institutului se regăseşte şi **organizarea şi desfăşurarea de cursuri postuniversitare, de specializare şi perfecţionare,** în care scop se poate asocia cu instituţii de învăţământ superior sau cu instituţii de profil din ţară sau străinătate, în condiţiile legii. În activitatea pe care o desfăşoară, Institutul realizează studii, proiecte şi publicaţii în domeniul dreptului administrativ şi al ştiinţelor administrative, şi dezvoltă relaţii de colaborare cu autorităţi, instituţii şi organizaţii neguvernamentale de profil din ţară sau străinătate.

Conducerea Institutului se asigură de **adunarea generală,** care este forul suprem de conducere, alcătuită din totalitatea membrilor Institutului, **consiliul ştiinţific,** care asigură conducerea curentă şi se compune din membrii de onoare şi **preşedinte,** care, ca şi vicepreşedintele şi secretarul general, **nu pot face parte din partidele politice.**

Înfiinţarea, prin lege, a Institutului de Drept Public şi Ştiinţe Administrative al României a reprezentat un moment care şi-a propus să marcheze viitorul doctrinei de drept public şi, implicit, viitorul acestei ţări. Este nevoie ca, dincolo de conjuncturi politice trecătoare, dincolo de guverne, care vin şi pleacă, de structuri administrative şi de cei care le conduc, să existe un for care să clădească osatura doctrinară, ştiinţifică în baza

căreia să se adopte soluțiile legislative și instituționale necesare într-un stat autentic de drept și democratic, așa cum trebuie să devină România.

Organizarea și funcționarea Institutului au fost reglementate prin H.G. nr. 433/2009[1]. La ora redactării prezentei lucrări, s-a derulat procedura de constituire a structurilor de conducere a Institutului, însă Institutul nu a început să fie funcțional. Este însă necesar ca, la nivelul țării să existe o asemenea instituție. La una dintre dezbaterile care au avut loc la Academia Română[2], profesorul Ioan Alexandru a relevat într-un referat prezentat, necesitatea ca un asemenea institut să se creeze în viitorul apropiat, fie în mod distinct, fie prin înființarea unei secțiuni noi în cadrul Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române, care să devină astfel „Institutul de Cercetări Juridice și Administrative". În intervenția pe care am avut-o, am subscris la această propunere și am exprimat sprijinul pentru materializarea ei. Credem că, mai mult ca niciodată, este nevoie de o structură care să se consacre cercetării fenomenului administrativ, în toată complexitatea lui, și care să fie susținut de stat, financiar și logistic. Întru realizarea acestui scop, militäm prin toate mijloacele care ne sunt la îndemână, ca specialist în drept public și ne bucurăm să constatăm că îi avem alături și pe alți specialiști[3].

Din păcate, deși au trecut 11 ani de la crearea lui prin lege, el nu este încă funcțional decât în ceea ce privește unele aspecte cu caracter logistic, să le spunem, obiectivele pentru care a fost înființat nefiind nici măcar în parte realizate.

[1] Publicată în M. Of. nr. 243 din 13 aprilie 2009. Hotărârea a fost modificată și completată ulterior prin H.G. nr. 1.095/2011.

[2] În luna martie a anului 2011 și a avut ca tematică interdisciplinaritatea.

[3] Îl invocăm, cu sfios respect, pe venerabilul academician Vasile Stănescu, ca și pe dragul nostru prieten, profesorul Ioan Alexandru.

BU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Știința administrației este o știință de sinteză;
b) știința administrației este o disciplină politică.

2. a) Știința administrației este o știință de sinteză, care înglobează informațiile privind concepte, instituții, principii în devenirea lor și în sensul perfecționării în ansamblu a activității administrației dintr-un stat.
b) știința administrației este o știință eminamente juridică, în care sunt analizate instituțiile fundamentale ale administrației publice, raporturile dintre ele și dintre acestea și cetățeni.

3. a) Institutul de Drept Public și Științe Administrative este o autoritate centrală de specialitate subordonată Guvernului;
b) Institutul de Drept Public și Științe Administrative este o autoritate centrală de specialitate subordonată Ministerului Afacerilor Interne.

4. a) Institutul de Drept Public și Științe Administrative prezintă rapoarte Guvernului și Președintelui, în calitatea acestora de șefi ai executivului bicefal sau dualist;
b) Institutul de Drept Public și Științe Administrative prezintă rapoarte Parlamentului.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL VIII

ORGANIZAREA ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administraţiei publice

Am convenit într-un capitol anterior că administraţia publică poate fi analizată atât în sens *material-funcţional,* cât şi *formal organic,* respectiv ca ansamblu de acte, fapte şi operaţiuni sau ca ansamblu de organe care le emit, adoptă sau îndeplinesc. Este astfel necesară invocarea conceptelor fundamentale în această materie, pentru a crea astfel limbajul juridic necesar abordării acestei problematici a dreptului administrativ. Cum am avut prilejul să arătăm, **noţiunea de administraţie publică** evocă o *activitate prin care se aduc la îndeplinire legile şi se prestează servicii publice, în limitele legii, îndeplinită de* anumite *autorităţi publice,* denumite generic ***autorităţi ale administraţiei publice.*** Ea reprezintă o **dimensiune a executivului,** alături de activitatea de guvernare, iar în condiţiile actualului sistem, vorbim despre două categorii de organe, care au misiunea de a înfăptui administraţie publică:

1) organe ale *administraţiei de stat,* care realizează o *„administraţie de natură statală"*;

2) organe ale *administraţiei publice locale,* care desfăşoară ***administraţie publică în unităţile administrativ-teritoriale,*** în baza principiilor constituţionale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, şi care este reprezentată de organe alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat. Nu putem pune semnul egalităţii între conceptele de *administraţie publică* şi *administraţie de stat.* În conformitate cu prevederile Constituţiei şi ale Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală, ale altor acte normative incidente în materie şi, sperăm noi, cât mai curând a viitorului Cod administrativ care a fost deja adoptat, dar nu şi promulgat, pot fi identificate următoarele autorităţi ale administraţiei publice:

I. La nivel central

1) cei doi şefi ai executivului, Preşedintele şi Guvernul;

2) ministerele şi alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului (administraţia ministerială în sens larg);

3) autorităţi centrale nesubordonate Guvernului (autonome);

4) instituţii centrale subordonate ministerelor sau autorităţilor centrale autonome.

II. La nivel judeţean

Spre deosebire de nivelul central, identificăm la cel judeţean atât **o administraţie de natură statală,** cât şi una **autonomă locală.**

Organe de **natură statală,** la nivelul judeţului, sunt:

1. *prefectul,* reprezentantul Guvernului în teritoriu;

2. *servicii publice deconcentrate* ale ministerelor, ale altor organe centrale de specialitate în teritoriu.

Organe de **natură autonomă:**

1. Consiliul judeţean, ca autoritate deliberativă;

2. Preşedintele Consiliului Judeţean, ca autoritate executivă.

III. La nivel local (în accepțiune de comună, oraș, municipiu) identificăm o administrație de natură autonomă locală, formată din:

1. consiliul local, ca autoritate deliberativă;

2. primarul, ca autoritate executivă.

În afara acestora, am identificat, în capitolul consacrat analizei administrației publice ca și noțiune fundamentală a dreptului administrativ, diferite regii autonome, societăți comerciale, instituții publice aflate în subordonarea sau coordonarea autorităților autonome deliberative și executive.

Conceptul de **autoritate publică**[1] îl regăsim consacrat în Titlul III al Constituției care poartă chiar această denumire, care semnifică *totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului, cât și al comunităților locale.* Această noțiune o regăsim definită și în Codul administrativ, art. 5 lit. j), conform căruia **autoritatea publică** reprezintă *un organ de stat sau al unității administrativ-teritoriale care acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.* Constatăm că se conferă o accepțiune restrânsă acestei noțiuni, care nu include forma asimilată a sa, de organism privat autorizat să presteze un serviciu public, astfel cum este ea prevăzută de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Cât privește sintagma **autoritate a administrației publice,** ea semnifică acea structură organizațională dotată cu personalitate de drept public, ce se înființează și funcționează, potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea în concret a legii[2].

§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice

În această sintagmă, includem toate autoritățile care sunt învestite cu prerogative de putere publică și care au misiunea constituțională și legală de a realiza administrație publică, adică de a executa legea și de a presta servicii publice, în limitele legii.

Considerăm că **organul administrației publice** reprezintă *acea categorie de organ public sau de agent privat autorizat de un organ public, prin care se realizează activități din sfera administrației publice, prin executarea legii și prestarea de servicii publice în limitele legii.*

Am inclus în cadrul organelor administrației publice atât *structuri de natură publică, supuse regimului de putere publică, dar și structuri de natură privată, cărora nu le este străin regimul de putere publică, pentru că au fost autorizate de un organ public și pentru că își desfășoară activitatea sub „paza" unui asemenea organ.*

În literatura de specialitate se apreciază, cu temei, că noțiunea de **organ administrativ** are **patru elemente constitutive,** respectiv un **personal, mijloace financiare și materiale,** care constituie **patrimoniul** său, o anumită **competență** și **personalitate juridică,** aceasta permițându-i să acționeze în scopul pentru care a fost creat[3].

---

[1] Termenul derivă din limba latină, fiind format din latinescul *autoritas*, care se traduce prin drept, putere, împuternicire de a comanda, de a da dispoziții sau de a impune cuiva ascultare. (I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 290).

[2] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 291.

[3] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 67.

În dreptul Uniunii Europene regăsim denumirea de **întreprindere publică**, care reprezintă 10% din economia Uniunii Europene, are denumiri și regimuri juridice variate, însă, ca elemente de constantă, prezintă faptul că *„sunt înființate întotdeauna de către autoritățile publice, care exercită o influență dominantă asupra activității lor și care de foarte multe ori exercită un drept de proprietate asupra acestora, chiar și în ipoteza în care acestea păstrează un grad de autonomie substanțială (...)"*[1].

§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice

Noțiunea de **sarcină** a organelor administrației publice evocă *„ansamblul necesităților sociale obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice, care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe"*[2].

Altfel spus, prin sarcină evocăm *toate acele nevoi sociale a căror realizare constituie menirea organului administrativ respectiv.*

Dar nu orice nevoie socială intră în sarcinile administrației publice. Pentru ca ea să dobândească statutul de *sarcină a administrației publice,* trebuie să întrunească **trei condiții**:

– să fie **determinată în mod obiectiv**, printr-o selecție care să satisfacă nevoile reale ale unei societăți determinate;

– să fie **valorizată politic,** să-i fie deci recunoscut acest caracter de clasa politică aflată la putere;

– să fie **consacrată juridicește,** adică să se regăsească într-o normă de drept.

Organele administrației publice, ca și toate celelalte organe publice, urmează să realizeze două categorii de sarcini. *O primă categorie* o formează *sarcinile generale ale statului,* transpunerea în practică a principiilor generale care îl ocârmuiesc și a sarcinilor cu acest caracter, iar o a doua categorie o reprezintă *sarcinile speciale,* care revin fiecărui organ administrativ potrivit Constituției și actului normativ care îi fundamentează organizarea și funcționarea[3].

§ 4. Noțiunile de competență și de capacitate a organelor administrației publice

Capacitatea reprezintă o *aptitudine, o posibilitate recunoscută unor organe de a dobândi atribuții din domeniul administrației publice.* Teoria capacității administrative a fost creată de profesorul Ilie Iovănaș, care o definea ca fiind *aptitudinea unui organ administrativ de a sta într-un raport juridic administrativ, în nume propriu și în mod independent, prin emiterea de acte administrative*[4]. Sau, și mai simplu, capacitatea juridică reprezintă aptitudinea recunoscută persoanei de a avea drepturi și obligații juridice[5].

---

[1] I. Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței,* Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 458.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, p. 271.

[3] În același sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 270-272.

[4] I. Iovănaș, *Dreptul administrativ și elemente de știința administrației,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, pp. 120-122.

[5] N. Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, București, 2002, p. 263.

Prin proiectul Codului administrativ se propune o accepțiune mai aplicată și complexă a noțiunii de *capacitate administrativă*, care se îndepărtează, relativ, de la viziunea tradițională asupra capacității juridice, între cele două noțiuni fiind o relație de la parte la întreg. Prin *capacitate administrativă,* conform art. 5 lit. r), înțelegem *ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie, potrivit competenței stabilite prin lege.*

Recunoscând și elemente corecte ale definiției, nu putem să nu atragem atenția asupra faptului că textul se referă exclusiv la *unități administrativ-teritoriale,* deși despre capacitate administrativă putem vorbi, neîndoielnic și în cazul altor subiecte de drept care realizează o activitate administrativă.

În doctrina administrativă recentă a fost contestată teoria privind capacitatea, propunându-se chiar renunțarea la ea, în principal pentru faptul că doctrina administrativă franceză nu o recunoaște, pentru că legiuitorul nu ar fi manifestat vreun interes asupra ei, deși este destul de veche, și pentru că practica judiciară, deși o utilizează uneori, nu o recunoaște ca o constantă[1]. Nu împărtășim acest punct de vedere și apreciem că nici unul din argumentele dezvoltate de autor în combaterea acestei teorii nu se susține.

În ceea ce privește relația dintre *personalitatea juridică și capacitatea juridică,* apreciem că există un raport de cauzalitate, în sensul că personalitatea juridică determină capacitatea juridică și nu invers[2].

Competența reprezintă *totalitatea drepturilor și obligațiilor cu care sunt investite organele administrative și prin intermediul cărora desfășoară o activitate de natură administrativă.*

Ea exprima astfel conținutul juridic al activității realizate de autoritățile publice cu sau fără personalitate publică, prin intermediul demnitarilor, funcționarilor publici și personalului contractual[3]. Competența reprezintă astfel ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție și legi, ce conferă drepturi și obligații pentru a duce, în nume propriu și în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă[4]. Ne-am bucurat să regăsim această definiție a regretatului nostru profesor Antonie Iorgovan în art. 5 lit s) a Codului administrativ.

Caracterele specifice competenței organelor administrației publice:

a) legalitatea competenței este fundamentată pe principiul legalității întregii activități a administrației publice, care este așezat la baza organizării și funcționării acesteia, ca și a statului de drept, în ansamblul său.

În literatura de specialitate s-a exprimat teza conform căreia *prima și cea mai importantă trăsătură a competenței este legalitatea,* de unde concluzia că *întregul edificiu*

---

[1] O. Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenței organelor administrative (I),* în RDP nr. 2/2008, p. 13. Interesant este că un asemenea punct de vedere a fost exprimat chiar de un reprezentant al Școlii de la Cluj, care ar trebui, în opinia noastră, să dezvolte tezele valoroase promovate de ctitorii acestei școli, personalități care au pus bazele doctrinei de drept public de la Cluj și în memoria cărora credem că ar trebui să ne aplecăm cu venerație, cinstind-o.

[2] D.M. Vesmaș, I. Nicola, *Unele considerații teoretice privind relația dintre personalitatea de drept public, capacitatea și competența de drept administrativ,* articol apărut în RDP nr. 4/2007, p. 51.

[3] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Revista Dreptul nr. 1/2010, pp. 104-105.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. IV, p. 278.

normativ edictat în materia competențelor organelor de stat formează blocul competențelor legale ale acestora[1]. Deși interesantă și originală, în opinia noastră, teza este exagerată, inspirată din teoria „blocului de constituționalitate" specifică pentru dreptul francez. În ceea ce ne privește, nu împărtășim folosirea pluralului pentru competența unui organ public, iar referirea la *„blocul de competențe"* este seducătoare, dar străină sistemului românesc.

Principiul **legalității** a fost inserat de majoritatea statelor în legi, începând cu cea fundamentală, inclusiv în acte normative internaționale, însă nu același lucru se întâmplă cu cel al **moralității,** după cum se atrage atenția de către unii autori[2].

b) obligativitatea competenței, ceea ce înseamnă că *„exercitarea ei ... nu este o facultate, ci o obligație a cărei neîndeplinire constituie temeiul tragerii la răspundere a organului respectiv de către organul său ierarhic superior"*[3]. O asemenea trăsătură mai este evocată în doctrină și prin formula *caracterul de ordine publică al competenței,* care se apreciază că ar acoperi atât aspectul obligativității exercitării competenței de către titularul său, cât și pe cel al faptului că *neregularitatea rezultând din lipsa competenței nu poate fi acoperită prin ratificare de către autoritatea competentă,* iar *problema competenței organului emitent poate fi ridicată în orice moment al litigiului de contencios administrativ (deci și în recurs), chiar din oficiu de către instanță*[4].

c) exercitarea competenței prin intermediul organelor de conducere

În doctrină[5] mai este recunoscută și *trăsătura competenței de a satisface un interes general.* Ea este conferită personalului administrativ, pentru a satisface în mod optim interesele colectivității, fiind astfel legată de funcție, nu de persoană. Constatăm astfel diferența față de dreptul privat, unde persoanele fizice exercită drepturi și își asumă obligații pentru satisfacerea unor interese individuale private.

În mod consecvent, doctrina recunoaște **trei categorii de competență**[6]:

1) Competența materială *(rationae materiae),* desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice, din punctul de vedere al cuprinsului și al specificului (naturii) lor.

Vom identifica, astfel, două tipuri de competență materială:

a) competență materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorități sunt nemărginite din punctul de vedere al întinderii și al specificului lor (ex: Guvernul, consiliile locale, prefectul, primarul, consiliul județean etc.).

b) o competență materială specială, care vizează anumite *segmente ale activității administrative (ex: ministerele, serviciile publice deconcentrate etc.).*

2) Competența teritorială *(rationae loci)* semnifică *întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale.*

---

[1] O. Puie, *Competența autorităților publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009, p. 124.

[2] E.E. Ștefan, *Legalitate și moralitate în activitatea autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, p. 96.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. IV, p. 273.

[4] O. Podaru, *art. cit.,* pp. 27-28.

[5] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, p. 105.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 280-281.

Vom identifica astfel două tipuri de competență teritorială;

a) competență teritorială generală, exercitată la nivel *național,* ex: Președintele, Guvernul, ministerele, alte organe centrale de specialitate ale administrației de stat.

b) competență teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice determinate, de regulă la nivel de unitate administrativ-teritorială.

3) **Competență temporală** *(rationae temporis)* este acel tip de competență care evocă *întinderea în timp* a prerogativelor unui organ administrativ.

Subliniem faptul că regula în ceea ce privește această competență o reprezintă *competența temporală nelimitată în timp,* existând și anumite organe administrative care, prin actul lor de înființare, au o *competență temporală limitată.* De exemplu, în baza Legii nr. 18/1991 privind fondul funciar modificată și completată, s-au înființat *comisii locale și județene* pentru punerea în aplicare a acestei reglementări, a căror existență este limitată la realizarea activității pentru care au fost înființate. În măsura în care aceasta nu va mai subzista, se înțelege că și organul public respectiv va dispărea.

Este recunoscută și **competența personală** *(rationae personae)* care este determinată de calitatea persoanei sau a subiectului de drept în funcție de care se stabilește incidența acțiunii normei și a autorității[1].

În legislație[2] și doctrină[3] mai regăsim distincția între *competența exclusivă, partajată sau delegată.*

Competența delegată[4], potrivit art. 2 lit. d) din Legea nr. 195/2006 reprezintă competența atribuită prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a o exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea.

Competența exclusivă reprezintă competența atribuită prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile [art. 2 lit. e) din Legea nr. 195/2006].

Competența partajată include competența exercitată de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central) cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte [art. 2 lit. f) Legea nr. 195/2006].

Dincolo de criteriile de fond de departajare, semnalăm faptul că un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competență se impune a fi utilizat la singular nu la plural, cum o face legiuitorul. Un organ public dispune de o competență, în care se includ mai multe atribuții.

---

[1] C.S. Săraru, *Capacitatea ...., art. cit.,* p. 106.

[2] Legea nr. 195/2006 a descentralizării, publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, iar în perspectivă, în Codul administrativ al României, a cărui intrare în vigoare va atrage abrogarea lor.

[3] I. Avram, *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, București, 2003, pp. 68-69.

[4] Așa cum am arătat deja, în opinia noastră, folosirea pluralului este improprie, o autoritate publică având o singură competență, formată dintr-o **mulțime de atribuții.**

§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituţia României din 1991

Noţiunea de **regim politic** este definită în doctrina de specialitate ca fiind ansamblul unitar şi coerent structurat al normelor juridice şi al mecanismelor constituţionale, politice, social-economice, ideologice, prin intermediul cărora se înfăptuieşte actul de guvernare, sau, altfel spus, se realizează puterea politică[1].

Identificarea unui regim juridic se face ţinând cont de mai multe criterii, dintre care un rol predominant are *modalitatea de alegere a Preşedintelui*[2], alături *de raportul dintre puterile statului, modul de repartizare* a prerogativelor între diferite autorităţi care realizează prerogativele celor trei clasice puteri. În doctrina clasică, în funcţie de raporturile existente între cele trei puteri, au fost identificate trei mari tipuri de regimuri politice:

a) regimul separaţiei rigide între puteri – regimul prezidenţial;
b) regimul separaţiei suple între puteri – regimul parlamentar;
c) regimul confuziei între puteri – regimul directorial[3].

În literatura de specialitate se susţine că: *„raporturile dintre Parlament şi Guvern se desfăşoară relativ identic în regimurile politice parlamentare şi în cele semi-prezidenţiale (semi-parlamentare)"*. Diferenţe semnificative există, însă, între aceste două tipuri de regimuri politice şi cel prezidenţial, care prezintă particularităţi majore, mai ales în ceea ce priveşte relaţia Preşedintelui cu Parlamentul[4].

Aceste regimuri prezintă şi variante de mijloc, cum ar fi regimul semiprezidenţial sau semiparlamentar.

În Uniunea Europeană se regăsesc mai multe categorii de regimuri politice:[5] **monarhii constituţionale**[6]**, republici semi-prezidenţiale**[7]**, republici cu un caracter de semi-prezidenţialism atenuat**[8] **şi republici parlamentare**[9]**.**

Regimul politic instituit prin Constituţia României din 1991 a fost caracterizat ca **un regim politic semi-prezidenţial parlamentarizat sau atenuat**[10] sau **regim semi-parlamentar,** după cum se susţine într-o lucrare consacrată comentării Constituţiei[11]. În doctrina franceză, regimul semi-prezidenţial este definit ca fiind acel tip de regim politic în care instituţiile unei democraţii occidentale reunesc două elemente: un preşedinte de republică ales prin sufragiu universal şi înzestrat cu importante puteri proprii; un

---

[1] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane, op. cit.*, p. 65.

[2] F. Vasilescu, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 183.

[3] C. Ionescu, citat după I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007, p. 52.

[4] I. Alexandru, *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncţiilor în exerciţiul democraţiei constituţionale,* în M. Duţu, D.C. Dănişor, I. Dogaru (coord.), *O viaţă dedicată dreptului*, Ed. Academiei, Bucureşti, 2015, p. 32.

[5] A.-M. Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinţilor în state ale Uniunii Europene,* în RDP nr. 2/2011, p. 22.

[6] Marea Britanie, Danemarca, Suedia, Luxemburg, Olanda, Belgia.

[7] Franţa.

[8] Portugalia, Finlanda, România.

[9] Germania, Italia, Austria, Grecia.

[10] F. Vasilescu, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p 184. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 295-298.

[11] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită şi republicată, comentată, op. cit.*, pp. 157-158.

prim-ministru și un guvern responsabil în fața deputaților (a parlamentarilor – V.V.), care pot determina guvernul să demisioneze[1].

Argumentele care susțin această încadrare juridică ar putea fi grupate în mai multe categorii, și anume:

a) modul de alegere a Președintelui României – art. 81 din Constituție;

b) modul de exercitare, de către Președinte, a dreptului de a dizolva Parlamentul;

c) regimul juridic al răspunderii politice și penale a Președintelui României;

d) regimul exercitării atribuțiilor de către Președintele României, care, în cea mai mare parte, impune aprobări, prealabile sau ulterioare, informări, propuneri, consultări, din partea Parlamentului sau a Guvernului;

e) regimul constituțional al învestiturii Guvernului;

f) obligația contrasemnării, celei mai mari părți a decretelor Președintelui, de către Primul-ministru[2].

În doctrină s-a subliniat faptul că, de la ambiguitățile dispozițiilor constituționale privitoare la raporturile dintre cei doi șefi ai executivului, până la disputele de orgoliu și de legitimitate între instituții, se poate afirma că sistemul de guvernare din România trebuie reformat. Un sistem de guvernare performant este o cale care asigură atât stabilitatea guvernamentală, cât și eficiența instituțională. El se bazează pe o repartizare clară și predictibilă a puterilor între instituțiile fundamentale ale statului, pe un sistem real și funcțional de checks and balances[3].

---

[1] M. Duverger, *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004, p. 110.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 295-298.

[3] B. Dima, *Semiprezidențialismul românesc postdecembrist între dispozițiile constituționale și practica politică,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 299-300.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Executivul în România are o structură bicefală, fiind format din Preşedinte şi Primul-ministru;

b) executivul în România are o structură bicefală, fiind format din Preşedinte şi Guvern.

2. a) Regimul politic instituit prin Constituția României din 1991 este unul parlamentar;

b) regimul politic instituit prin Constituția României din 1991 este unul semiprezidențial atenuat sau semi-parlamentar.

3. a) Competența unui organ al administrației publice este facultativă;

b) competența unui organ al administrației publice este obligatorie.

4. a) Competența unui organ administrativ se clasifică în competență materială, teritorială şi temporală;

b) competența unui organ administrativ se clasifică în competență temporală şi personală.

5. a) Competența materială a unui organ administrativ este generală şi specială;

b) competența materială a unui organ administrativ este generală şi personală.

6. a) Competența temporală a unui organ administrativ este, de regulă, nelimitată în timp;

b) competența temporală a unui organ administrativ poate fi atât limitată, în ceea ce priveşte unele atribuții şi nelimitată în timp, în privința altor atribuții.

7. a) În sistemul constituțional şi legal actual, administrația publică se realizează numai de organe de natură statală;

b) în sistemul constituțional şi legal actual, administrația publică se realizează de organe de natură statală şi autonomă locală, în egală măsură.

8. a) Competența unui organ administrativ reprezintă o aptitudine, o posibilitate recunoscută unor organe de a dobândi atribuții din domeniul administrației publice;

b) competența unui organ administrativ reprezintă totalitatea drepturilor şi obligațiilor cu care sunt învestite organele administrative şi prin intermediul cărora desfăşoară o activitate de natură administrativă.

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

9. a) Capacitatea unui organ administrativ reprezintă o aptitudine, o posibilitate recunoscută unor organe de a dobândi atribuții din domeniul administrației publice;

b) capacitatea unui organ administrativ reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor cu care sunt învestite organele administrative și prin intermediul cărora desfășoară o activitate de natură administrativă.

10. a) Legalitatea competenței semnifică trăsătura acesteia de a se exercita în strânsă conformitate cu legea, pe baza și în limitele ei;

b) legalitatea competenței semnifică trăsătura acesteia de a se exercita așa cum decid organele de conducere, colegială sau unipersonală, ale unui organ administrativ.

11. a) Sarcinile unui organ al administrației publice sunt generale, comune tuturor organelor administrative;

b) sarcinile unui organ al administrației publice pot fi atât generale, cât și speciale pentru diferite organe ale administrației.

12. a) Competența unui organ administrativ este realizată dacă și în formele decise de organele de conducere;

b) realizarea competenței unui organ administrativ este facultativă.

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL IX

PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

I. Statutul constituţional al Preşedintelui României şi atribuţiile sale

§ 1. Statutul constituţional al Preşedintelui

Actuala Constituţie a României consacră un executiv **bicefal sau dualist**[1], în care unul dintre şefi este **Preşedintele**, iar celălalt **Guvernul**.

Forma de guvernământ în România, potrivit art. 1 alin. (2) din Constituţie, este **republica,** dispoziţiile constituţionale referitoare la forma de guvernământ făcând parte din categorie celor calificate prin art. 152, ca **limite ale revizuirii.**

Articolul 80, intitulat *„Rolul Preşedintelui"*, raportat la celelalte prevederi constituţionale relevante şi la constantele doctrinei şi ale jurisprudenţei Curţii Constituţionale stabileşte mai multe dimensiuni ale statutului constituţional al şefului de stat.

a) Este **unul dintre cei doi şefi ai executivului, alături de Guvern.**

Spre deosebire de Guvern însă, rolul executiv al Preşedintelui este mai atenuat, primând celelalte dimensiuni ale statutului său.

b) Este **reprezentantul statului român,** pe plan intern şi extern. Această calitate este prima enumerată de art. 80 alin. (1) conform căruia *„Preşedintele României reprezintă statul român (...)"*.

c) Este **garantul independenţei naţionale, al unităţii şi al integrităţii teritoriale a ţării.** Articolul 80 alin. (1), după funcţia de reprezentare, o menţionează pe cea de *garant al independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării.*

În realizarea ei, care vizează valori fundamentale ale poporului român[2], şeful statului are o serie de atribuţii prin intermediul cărora urmăreşte să transpună în practică acest rol. Avem în vedere, în primul rând, atribuţiile în domeniul apărării, cea de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, atribuţiile în situaţii de stare de asediu etc.

d) Rolul de a **veghea la respectarea Constituţiei.**

Articolul 80 alin. (2) consacră această misiune constituţională a Preşedintelui, care trebuie înţeleasă în dimensiunea ei activă, nu pasivă. După cum se atrage atenţia în doctrina de drept constituţional[3], această funcţie nu trebuie interpretată în sensul că Preşedintele ar fi garantul supremaţiei Constituţiei, dat fiind faptul că un asemenea rol aparţine Curţii Constituţionale, conform art. 142 din Constituţie. Ea se concretizează, printre altele, prin atribuţia Preşedintelui de a sesiza Curtea Constituţională în cadrul

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 37.

[2] G. Vrabie, *op. cit.*, vol. II, pp. 272-276.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. II, ed. a 12-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 68.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

controlului prealabil de constituţionalitate sau cu privire la existenţa unui conflict juridic de natură constituţională.

e) Funcţia de **a veghea la buna funcţionare a autorităţilor publice,** pentru realizarea căreia exercită **rolul de mediere între puterile statului şi între stat şi societate**[1].

Constatăm că legiuitorul constituant **leagă funcţia de mediere între puterile statului şi între stat şi societate de exercitarea unui alt atribut al său, prin care preşedintele veghează la buna funcţionare a autorităţilor publice.** În scopul realizării acestei misiuni, el exercită rolul de mediere. Am putea spune că **medierea este instrumentul,** iar **buna funcţionare a autorităţilor publice este finalitatea.**

Nu avem de-a face cu două funcţii distincte, ci cu una singură, mai exact cu **două atribute ale aceleiaşi funcţii.**

*„Medierea realizată de Preşedintele României nu se opreşte la autorităţile statale, ci trebuie să meargă mai departe şi să tranşeze eventualele divergenţe care se pot manifesta între autorităţile publice şi diferite segmente ale structurii sociale de pe o **poziţie de neutralitate** (subl. ns.)"*[2].

§ 2. Alegerea şi mandatul Preşedintelui

Preşedintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pentru un mandat de 5 ani. Procedura de alegere a şefului de stat este reglementată prin Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României[3]. Autoritatea publică în a cărei competenţă intră să vegheze la respectarea procedurii privind alegerea Preşedintelui este Curtea Constituţională[4], care, de altfel, validează şi rezultatele alegerilor[5]. Astfel, în competenţa Curţii intră soluţionarea contestaţiilor privind înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii la funcţia de Preşedinte al României, potrivit articolelor 37 şi 38 din Legea nr. 47/1992[6], precum şi al articolului 31 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 370/2004. Eventualele contestaţii, potrivit articolului 31 alin. (1) din Legea nr. 370/2004 pot fi depuse de către cei interesaţi[7], în cel mult 24 de ore de la data expirării termenului de 48 ore de la depunerea candidaturii, în limitele cărora Biroul Electoral Central are obligaţia să se pronunţe în sensul înregistrării sau respingerii înregistrării unui candidat sau respingerii unei candidaturi la funcţia de Preşedinte al României. Depăşirea acestui termen poate atrage respingerea contestaţiei astfel formulată[8]. În jurisprudenţa sa

---

[1] Articolul 80 alin. (2) prevede că *„Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate".*

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 40.

[3] Republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011, cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Atribuţie prevăzută de art. 146 lit. f) din Constituţie.

[5] Potrivit art. 146 lit. f) din Constituţie.

[6] Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 septembrie 2010.

[7] Poate fi vorba de ceilalţi candidaţi, de partide politice, de alianţe politice sau electorale, ori de alegători.

[8] Hotărârea Curţii Constituţionale nr. 44 din 28 septembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 71 din 29 septembrie 2014 privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Szolt Szilagyi la alegerile pentru Preşedintele României din 2014. Aceleaşi aspecte au fost invocate şi în hotărârea nr. 40 din 26 septembrie 2014 a a Curţii Constituţionale privind contestarea înregistrării candidaturii domnului Kelemen Hunor la alegerile

constantă, Curtea Constituțională a statuat că *„atât condițiile de eligibilitate, cât și impedimentele constituționale pentru a fi ales în funcția de Președinte al României sunt prevăzute expres și limitativ în Constituție și în Legea nr. 370/2004"*[1]. În ceea ce privește ultimele alegeri prezidențiale desfășurate în România „Curtea Constituțională a emis un număr de 50 de hotărâri privind soluționarea contestațiilor depuse împotriva candidaturilor, iar aceste contestații i-au vizat deopotrivă pe toți cei 14 candidați la alegerile prezidențiale"[2].

Pentru alegerea Președintelui din primul tur de scrutin, este necesară **majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale,** conform art. 81 alin. (2) din Constituție. Cum un asemenea procent este dificil de realizat, de regulă se organizează două tururi, ceea ce *„dă posibilitatea alegerii în funcția de Președinte al statului a unei persoane cu o largă susținere în rândul alegătorilor"*[3].

Până la revizuirea Constituției, durata mandatului Președintelui era de 4 ani. Prin legea de revizuire, mandatul șefului de stat a fost prelungit cu un an față de cel al Parlamentului, soluție care era necesară pentru a asigura continuitatea instituției prezidențiale în perioada campaniilor electorale parlamentare, ceea ce reprezintă un plus de garanție pentru stabilitatea politică a țării[4].

Mandatul se exercită de la depunerea jurământului, până la depunerea jurământului Președintelui nou ales. El poate fi prelungit numai prin **lege organică** și numai în caz de **război sau catastrofă.**

Pe perioada exercitării mandatului, **Președintele României nu poate fi membru al unui partid politic** și **nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată.** Constatăm că prin Constituție se consacră o incompatibilitate absolută între demnitatea publică de președinte și orice altă funcție publică sau privată. Este singura funcție sau demnitate publică în stat pentru care se instituie un regim atât de sever al incompatibilității. Incompatibilitatea exprimă interdicția ca o anumită persoană să poată exercita în același timp două activități sau funcții, inclusiv demnități publice, care prin caracterul lor sunt contradictorii[5]. Incompatibilitatea nu reprezintă doar o măsură de protecție a funcției în considerarea căreia a fost instituită, ci și a celor cu care această funcție devine incompatibilă, împiedicând cumulul lor, deoarece confuzia de competențe și de roluri pe care ar crea-o un asemenea cumul ar fi în dauna celor două funcții, a imparțialității, obiectivității și independenței pe care exercițiul lor le presupune[6].

---

pentru președintele României din anul 2014 prin care *„Curtea constată că a fost tardiv introdusă contestația și o respinge"* (publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014).

[1] A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 49 din 17 octombrie 2014 privind contestația înregistrării candidaturii domnului Victor Viorel Ponta la alegerile pentru Președintele României din 2014, publicată în M. Of. nr. 760 din 20 octombrie 2014 prin care a fost respinsă contestația formulată pentru că *„a fost introdusă cu depășirea termenului prevăzut de Legea nr. 370/2004"*.

[2] Ș. Deaconu, A. Damcali, *Rolul Curții Constituționale de garant al respectării procedurii de alegere a Președintelui României – Experiența anului 2014,* în RDP nr. 4/2014, p. 74.

[3] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 768.

[4] M. Constantinescu, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.,* p. 143.

[5] C. Ionescu, *Constituția României, comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale,* Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 212.

[6] F.V. Gilia, *Regimul incompatibilităților parlamentare în dreptul comparat,* în RDP nr. 2/2011, p. 47.

§ 3. Atribuţiile Preşedintelui României

Atribuţiile şefului de stat sunt prevăzute în principal în Constituţie, cu precădere în titlul III, capitolul II, consacrat reglementării acestei instituţii, dar şi în alte părţi ale Constituţiei. *Exempli gratia*, atribuţia de *promulgare a legilor*, care este specifică fiecărui şef de stat, indiferent de forma de guvernământ, este reglementată în primul capitol al titlului III, privind Parlamentul României, articolul 77. În scopul exercitării de către Preşedintele României, a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituţia României şi alte legi se organizează şi funcţionează **Administraţia prezidenţială**, instituţie publică având personalitate juridică şi care are sediul în Bucureşti, Palatul Cotroceni[1].

În literatura de specialitate există mai multe criterii de clasificare a atribuţiilor Preşedintelui[2]. Unii autori le clasifică în funcţie de **regimul lor juridic**, identificând **atribuţii pentru exercitarea cărora Preşedintele cooperează cu alte autorităţi publice** şi **atribuţii pentru exercitarea cărora Preşedintele nu solicită concursul altor autorităţi publice**[3].

În funcţie de **subiectele de drept faţă de care sau cu implicarea cărora se exercită**, identificăm următoarele categorii:

1. Atribuţii realizate în raporturile cu Parlamentul

La această primă categorie, regăsim:

a) Promulgarea legilor de către Preşedinte

Potrivit articolului 77 din Constituţie[4], Preşedintele îndeplineşte această funcţie ancestrală[5], aceea de a învesti legea cu formulă executorie[6]. Preşedintele dispune şi *publicarea legii în Monitorul Oficial*[7].

Termenul pus la dispoziţia Preşedintelui pentru a promulga legea este de **20 de zile de la primirea legii spre promulgare.**

Prin **excepţie**, termenul se reduce la jumătate, respectiv **10 zile**, atunci când Preşedintele, înainte de promulgarea legii, urmăreşte să înfrângă acest termen, opunându-se promulgării, prevalându-se de unul din procedeele constituţionale pe care le are la dispoziţie: **sesizarea Curţii Constituţionale** sau **cererea de reexaminare a legii.**

Modalităţile prin care Preşedintele se opune promulgării legii sunt:

– prin **exercitarea dreptului de a sesiza Curtea Constituţională**, atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neconstituţionalitate;

– prin **trimiterea legii spre reexaminare de către Parlament**, atunci când apreciază că legea prezintă aspecte de neoportunitate politică[8]. Precizăm că Preşedintele poate cere o singură dată reexaminarea legii de către Parlament.

---

[1] Conform prevederilor art. 1 alin. (1) din Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, cu modificările şi completările ulterioare, publicată în M. Of. nr. 175 din 11 iulie 1994 şi republicată în M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001. Republicarea s-a făcut în temeiul art. III din O.U.G. nr. 1/2001, publicată în M. Of. nr. 12 din 10 ianuarie 2001.

[2] Cu privire la unele din aceste criterii, v. C. Ionescu, *Regimul politic în România*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, pp. 234-236.

[3] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.*, p. 234.

[4] Precizăm că acest articol este plasat în capitolul I al Titlului III, consacrat autorităţilor publice.

[5] Despre semnificaţia actului de promulgare a legii de către preşedinte, v. şi I. Muraru, S. E. Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, vol. II, p. 255.

[6] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată, op. cit.*, p. 177.

[7] I. Vida, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 177.

[8] Pentru dezvoltarea acestei probleme, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 305-308. T. Drăganu, *op. cit.*, pp. 121-125.

După scurgerea termenelor precizate mai sus, intervine caracterul obligatoriu al promulgării.

Prin Deciziile Curții Constituționale nr. 30 din 27 ianuarie 2016 și nr. 31 din 27 ianuarie 2016, publicate în același Monitor Oficial[1], Curtea s-a pronunțat asupra unor dispoziții din Regulamentele parlamentare care vizau exercitarea, de către Președinte, a atribuției de a promulga legea. Obiectul **Deciziei nr. 30/2016** l-a reprezentat art. 137 din Regulamentul Camerei Deputaților[2]. Prin acest text se prevăd unele reguli procedurale privind soluționarea cererii de reexaminare a unei legi de către Camera Deputaților[3]. Autorii sesizării au considerat că norma criticată este contrară art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră obligativitatea legii și a Constituției și art. 77 referitor la procedura de reexaminare a legii. Între argumentele invocate se regăsesc și cele care privesc caracterul echivoc al redactării textelor criticate, precum și faptul că acestea, în redactarea în vigoare, au fost elaborate astfel încât să excludă posibilitatea Perlamentului de a respinge legea adoptată inițial ca urmare a admiterii unei cereri de reexaminare formulate de Președintele României.

În Decizia pronunțată, Curtea a reținut că *„în aplicarea normelor constituționale ale articolului 77, Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context, se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea."* Mai reține Curtea că, *„în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Președintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaților de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Președinte se solicită acest lucru, situație în care nu se mai impune trimiterea legii spre promulgare"*. Acest lucru nu este în concordanță cu jurisprudența constantă a Curții Constituționale în sensul că *„cererea de*

---

[1] Este vorba despre M. Of. nr. 117 din 16 februarie 2016.

[2] Aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994, republicat în M. Of. nr. 437 din 18 iulie 2015.

[3] Art. 137 are următorul conținut *„(1) Reexaminarea legii de către Camera Deputaților, în urma cererii făcute de Președintele României, în temeiul art. 77 alin. (2) din Constituția României, republicată, va avea loc în termenul prevăzut de Biroul Permanent, care nu poate fi mai mare de 30 de zile de la primirea cererii. Reexaminarea legii se efectuează mai întâi de Camera Deputaților, dacă aceasta a fost prima Cameră sesizată. (2) Cererea Președintelui României privind reexaminarea unei legi este de competența comisiei permanente care a fost sesizată în fond cu proiectul de lege sau cu propunerea legislativă respectivă; deputații pot depune propuneri de texte care au legătură cu problemele sesizate de Președintele României în cererea de reexaminare, în termenul prevăzut de Biroul Permanent pentru depunerea amendamentelor. (3) Raportul Comisiei se supune dezbaterii plenului Camerei Deputaților, după regulile procedurii legislative și: a) în cazul în care textele au legătură cu cererea de reexaminare, au fost modificate în totalitate sau parțial, legea, cuprinzând aceste texte reexaminate, se trimite Senatului; b) în cazul în care textele reexaminate nu au fost adoptate, legea se trimite Senatului în forma adoptată inițial de către Parlament. (4) În situația în care Camera Deputaților este Cameră decizională, comisia permanentă care a fost inițial sesizată în fond cu proiectul de lege sau cu propunerea legislativă respectivă va întocmi raportul asupra cererii de reexaminare, în conformitate cu alin. (2) și (3), având în vedere și varianta legii adoptată de Senat. (5) În cazul în care textele care au legătură cu cererea de reexaminare au fost modificate în totalitate sau parțial, legea adoptată, cuprinzând aceste texte reexaminate, se trimite Președintelui, în vederea promulgării. Dacă textele reexaminate nu au fost adoptate, legea se trimite Președintelui în forma adoptată inițial de către Parlament.*

reexaminare nu poate afecta statutul Parlamentului de unică autoritate legiuitoare a ţării". Pentru aceste argumente şi altele care se regăsesc în considerentele Deciziei nr. 30/2016, Curtea Constituţională **a admis excepţia de neconstituţionalitate a art. 137 alin. (3), (4) şi (5)** din Regulamentul Camerei Deputaţilor, modificat prin Hotărârea nr. 106/2015, declarând textul neconstituţional.

Decizia nr. 31/2016 a avut ca obiect sesizarea de neconstituţionalitate a art. 56[1] din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992[2], astfel cum a fost el modificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 46/2015[3], pentru aceleaşi argumente invocate şi în situaţia anterioară. Soluţionând sesizarea, Curtea a statuat că *„(...) dispoziţiile criticate nu prevăd procedura referitoare la votul final pe legea în ansamblul său, după încheierea dezbaterilor ce au loc în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului şi efectuarea votului asupra raportului întocmit de comisiile competente"*. A mai considerat Curtea că *„(...) în ambele ipoteze prevăzute de norma criticată, legiuitorul reglementează trimiterea legii spre promulgare Preşedintelui, fapt ce este de natură să creeze confuzie cu privire la posibilitatea Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, de a respinge legea reexaminată, dacă prin cererea formulată de Preşedinte se solicită acest lucru"*. În acest fel, *„prevederea expresă a celor două soluţii (...) poate duce la concluzia că legiuitorul înlătură posibilitatea celor două Camere, în şedinţă comună, de a reveni asupra unei legi adoptate, prin acordarea unui vot de respingere a ei, la solicitarea Preşedintelui României"*. Pentru aceste considerente, şi altele regăsite în conţinutul deciziei prezentate, Curtea a apreciat că *„... dispoziţiile art. 56 alin. (2) şi (3) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului sunt echivoce cu privire la posibilitatea Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună, de a vota respingerea unei legi, ca urmare a reexaminării declanşate de cererea Preşedintelui României, astfel că nu respectă cerinţele referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condiţiile de claritate, precizie şi previzibilitate, fiind contrare dispoziţiilor art. 1 alin. (5) din Constituţie"* şi **a declarat textul neconstituţional.**

Am prezentat aceste decizii ale Curţii Constituţionale, date fiind problemele pe care ele le ridică în practică, mărturisind că, în calitate de fost parlamentar, de multe ori ne confruntam cu ele la comisiile de specialitate ale Senatului. Este apreciabilă perseverenţa Curţii de a clarifica dispoziţiile, nu întotdeauna clare, ale Regulamentelor parlamentare şi consistenţa argumentelor aduse. Cu aceeaşi obiectivitate semnalăm şi fragilitatea unora dintre ele, cum ar fi cele care fac referire la *exigenţele constituţionale privind claritatea legii* sau care determină Curtea să se pronunţe confruntând legea criticată cu dispoziţiile unei alte legi, nu ale Constituţiei.

---

[1] Articolul 56 are următorul conţinut: *„(1) Preşedintele României are dreptul, înainte de a promulga legea, să solicite ambelor Camere, printr-o cerere motivată, o nouă deliberare asupra legii sau a unor articole de lege adoptate în şedinţa comună a celor două Camere. Cererile de reexaminare a legilor adoptate în şedinţele comune se trimit spre dezbatere comisiilor sesizate iniţial în fond. Cererile de reexaminare a legilor pentru care Guvernul şi-a angajat răspunderea se trimit, spre dezbatere, comisiilor în a căror competenţă intră materia reglementată de respectivele legi. În cadrul cererii de reexaminare, Parlamentul poate să modifice în totalitate sau parţial textele care au legătură cu cererea de reexaminare, inclusiv prin recorelarea dispoziţiilor legii"*.

[2] Republicat în M. Of. nr. 461 din 25 iulie 2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 931 din 16 decembrie 2015.

b) Adresarea de mesaje Parlamentului

Sediul materiei este articolul **88 din Constituție,** care, într-o formulă concisă, recunoaște **dreptul Președintelui de a adresa mesaje Parlamentului,** cu privire la **principalele probleme politice ale națiunii.**

Articolul 98 alin. (2) interzice președintelui interimar să exercite mai multe atribuții, printre care și pe aceea de a adresa mesaje Parlamentului.

Din punctul de vedere al semnificației sale, **mesajul** reprezintă **un mijloc de legătură între două autorități publice,** unul dintre șefii executivului și organul reprezentativ suprem al poporului român.

Sfera problemelor discutate cu ocazia mesajului este lăsată la deplina latitudine a Președintelui.

Mesajul reprezintă **un act juridic exclusiv și unilateral al Președintelui, care nu îmbracă forma unui decret,** și care intră în categoria **actelor politice ale șefului de stat.**

El **nu atrage efectele juridice ale unui decret,** singura consecință pe care o determină fiind, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) *întrunirea Camerelor în ședință pentru a-l primi".*

Nu este obligatorie și dezbaterea mesajului, după cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 87/1994[1].

Un alt regim juridic va avea **mesajul prevăzut de articolul 92 alin. (3),** prin care **Președintele aduce la cunoștința Parlamentului măsurile luate cu ocazia respingerii unei agresiuni armate,** astfel:

– Camerele vor fi obligate să se întrunească nu doar ca să primească mesajul, ci ca să-l și dezbată;

– Președintele va participa la dezbatere;

– mesajul se concretizează într-un decret contrasemnat de primul-ministru, el având deci o natură **complexă, politică** și **juridică,** în același timp.

În doctrina de specialitate s-a formulat propunerea, pe care o împărtășim ca temele mesajului, ca și cele ale consultării Parlamentului, să se încadreze în ordinea constituțională existentă. În acest fel se va evita situația ca Parlamentul să poată fi consultat cu privire la anumite probleme care exced ordinii constituționale[2]. În România a fost cazul consultării cu privire la organizarea unui referendum care să vizeze trecerea la Parlamentul unicameral, care a și fost urmată de un referendum.

c) Convocarea Parlamentului în sesiuni

Sediul materiei este reprezentat de art. 63 alin. (3) și art. 66 alin. (2).

Articolul **63 alin. (3)** reglementează convocarea, de către Președinte, a Parlamentului nou ales, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

Articolul 66 alin. (2) vizează **întrunirea în sesiuni extraordinare a Parlamentului,** la **cererea Președintelui României,** a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul parlamentarilor.

Dreptul de a cere convocarea aparține celor doi președinți ai Camerelor.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994.

[2] Pentru dezvoltări a se vedea C.-R. Tomescu, *Raporturile dintre Guvern și Parlament,* Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 90.

d) Dizolvarea Parlamentului de către Preşedinte

În conformitate cu **articolul 89** din Constituţia României, Preşedintelui îi este recunoscut **dreptul de a dizolva Parlamentul**, care este suspus unor condiţii speciale, şi anume:

– consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare;

– condiţiile în care poate fi cerută dizolvarea sunt reprezentate de *neacordarea votului de învestitură în termen de 60 de zile de la prima solicitare, coroborată cu respingerea, în acest interval, a cel puţin două solicitări de investitură;*

– în cursul unui an, Parlamentul nu poate fi dizolvat decât o dată;

– este interzisă dizolvarea Parlamentului în timpul stării de asediu ori a celei de urgenţă ori în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui.

Exercitarea acestui drept **este o facultate şi nu o obligaţie pentru Preşedinte**[1].

§ 4. Atribuţii realizate în raporturile cu justiţia

a) Numirea judecătorilor şi procurorilor

În conformitate cu prevederile articolului 134 alin. (1) din Constituţie, judecătorii şi procurorii, cu excepţia celor stagiari, sunt numiţi de Preşedintele României, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii.

Potrivit articolului 125 alin. (1), judecătorii numiţi de Preşedintele României **se bucură de inamovibilitate.**

Inamovibilitatea reprezintă, alături de stabilitate, o **garanţie** pe care statul o acordă unor categorii de funcţionari publici, *că nu vor fi suspendaţi sau revocaţi decât pentru cauze disciplinare. Ea se deosebeşte de stabilitate prin aceea că funcţionarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare*[2].

b) Acordarea graţierii individuale

Precizăm, dintru început, că este vorba despre **graţierea individuală**, deoarece cea **colectivă** se acordă prin lege organică[3].

Se realizează prin **decrete** care, conform articolului 100 alin. (2) sunt **contrasemnate de primul-ministru.**

Ea reprezintă un drept universal[4], sacrosant, al şefului de stat, şi, totodată, un act de clemenţă pe care îl face acesta şi prin intermediul căruia o persoană condamnată penal este scutită, integral sau parţial, de executarea pedepsei, care a fost stabilită prin hotărâre judecătorească de condamnare rămasă definitivă.

c) Declanşarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului

Potrivit art. 109 alin. (2), Preşedintele se află printre subiectele de drept care **au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte pe care aceştia le-au efectuat în exerciţiul funcţiei lor.**

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p. 79.

[2] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Nemira, Bucureşti, 1998, p. 144.

[3] Cu privire la această materie, a se vedea G. Iancu, *Graţierea colectivă – măsură de iertare umană a semenilor noştri,* în R.D.P. nr. 3/2018, pp. 88-93.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 113.

Articolul 109 alin. (2) recunoaşte pentru Preşedinte şi **posibilitatea de a dispune suspendarea din funcţie a membrului Guvernului în cazul căruia s-a început urmărirea penală.** Aceasta reprezintă **o facultate** a Preşedintelui, nu o obligaţie a lui. În cazul în care persoana respectivă a fost trimisă în judecată, intervine **suspendarea de drept** a acesteia.

§ 5. Atribuţii exercitate în relaţiile cu poporul

Potrivit articolului 2 alin. (1) din Constituţie, *titularul suveranităţii este poporul,* care o exercită în două moduri:

– *în mod direct,* prin referendum;

– *în mod indirect,* prin organele sale reprezentative.

Organizarea şi desfăşurarea referendumului este reglementată prin Legea nr. 3/2000[1], care a făcut obiectul mai multor excepţii de neconstituţionalitate soluţionate de către Curtea Constituţională[2].

Există **mai multe tipuri de referendum.** Astfel, prin art. 151 alin. (3) se consacră ceea ce doctrina denumeşte ***referendum constituţional*** cu caracter obligatoriu[3]. Un alt tip de referendum este cel care priveşte adoptarea unei legi, *referendumul legislativ*[4] şi, în fine, referendumul *cu caracter consultativ,* în categoria căruia se încadrează cel prevăzut de art. 90, care are caracter facultativ.

Tot despre referendum este vorba şi în art. 95, care consacră acel tip de referendum care intervine *în cazul suspendării din funcţie a Preşedintelui României,* referendum care are ca scop să determine *demiterea Preşedintelui a cărui suspendare a realizat-o Parlamentul.*

Din punctul de vedere al sferei problemelor ce urmează a constitui obiectul referendumului, art. 90 dispune că poporul *urmează să-şi exprime voinţa cu privire la problemele de interes naţional.*

Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 567 din 11 iulie 2006[5] s-a statuat că *„art. 90 din Constituţie stabileşte competenţa exclusivă a Preşedintelui în determinarea problemelor de interes naţional ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Preşedintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes naţional şi, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului şi data desfăşurării acestuia".*

În ceea ce ne priveşte, ne-am îngăduit să facem unele precizări[6] cu privire la competenţa *exclusivă* a Preşedintelui de a stabili sfera problemelor supuse referendumului şi am atenţionat asupra faptului că ea se poate transforma într-una *excesivă,* atunci când

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000, cu modificările şi completările ulterioare.

[2] Exemplu: Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012 publicată în M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 334 din 26 iunie 2013 publicată în M. Of. nr. 407 din 5 iulie 2013, Decizia nr. 471 din 14 noiembrie 2013 publicată în M. Of. nr. 754 din 4 decembrie 2013.

[3] Art. 115 alin. (3) prevede că *„Revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire".*

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 120.

[5] Publicată în M. Of. nr. 613 din 14 iulie 2006.

[6] V. Vedinaş, *Tratat de drept administrativ,* vol. I, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2018, pp. 178-179.

Preşedintele acţionează cu încălcarea Constituţiei, propunând ca obiective ale referendumului aspecte care contravin acesteia[1].

§ 6. Atribuţiile Preşedintelui ca şef al executivului

Preşedintele României dispune de o *serie de atribuţii pe care le exercită fără să aibă nevoie de concursul primului-ministru sau al unui alt ministru*[2].

Acest element îl deosebeşte de statutul şefului de stat din regimurile parlamentare, unde este obligatorie contrasemnătura unui ministru pe orice act al şefului de stat.

Vom grupa atribuţiile realizate de Preşedinte ca şef al executivului în mai multe categorii:

1. Atribuţii în raporturile cu Guvernul

a) desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru.

Rolul Preşedintelui se rezumă la a **desemna un candidat** pentru funcţia de prim-ministru, candidat care urmează să primească votul de încredere de la Parlament, alături de întreaga echipă guvernamentală.

Nici în desemnarea candidatului Preşedintele nu dispune de o putere discreţionară absolută, dat fiind faptul că el este obligat să se consulte cu partidul care a câştigat majoritatea alegerilor în Parlament, iar în cazul în care nu există o asemenea majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament.

Curtea Constituţională a statuat, însă, prin Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008[3] asupra cererii de soluţionare a conflictului juridic de natură constituţională dintre Preşedintele României şi Guvernul României, formulată de primul-ministru în exerciţiu la acea dată[4], care privea refuzul Preşedintelui de a numi ca ministru al justiţiei pe doamna Norica Nicolai. Curtea a apreciat că *„(...) pentru preîntâmpinarea apariţiei unui blocaj instituţional în procesul de legiferare, legiuitorul constituant a prevăzut la art. 77 alin. (2) din Legea fundamentală dreptul Preşedintelui de a cere Parlamentului reexaminarea unei legi înainte de promulgare, o singură dată"*. Pornind de la această prevedere, Curtea a considerat că *„această soluţie are valoare constituţională de principiu în soluţionarea conflictelor juridice între două sau mai multe autorităţi publice care au atribuţii conjuncte în adoptarea unei măsuri prevăzute de Legea fundamentală şi că acest principiu este de aplicaţiune generală în cazuri similare"*. Din interpretarea acestei decizii rezultă concluzia că **Preşedintele poate refuza o singură dată şi numirea unui ministru, şi o propunere de prim-ministru**. Urmând aceeaşi filozofie, şi în cazul în care se propune, de către partidul sau alianţa care a obţinut majoritatea în urma alegerilor parlamentare o persoană pentru a fi desemnată candidat, Preşedintele poate să refuze persoana propusă, urmând a da curs unei alte propuneri care se formulează[5].

---

[1] Dintr-o asemenea perspectivă, apreciem că referendum-ul care a fost organizat de fostul Preşedinte al României şi a avut ca obiect înlocuirea Parlamentului bicameral cu unul monocameral a fost contrar Constituţiei.

[2] T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 227.

[3] Publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

[4] Este vorba despre Călin Popescu-Tăriceanu.

[5] În practica ultimilor ani s-a regăsit o atare situaţie, când Preşedintele a refuzat o persoană propusă de alianţa care a câştigat majoritatea în alegeri.

b) numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

Potrivit art. 85 alin. (1), Preşedintele României **numeşte Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.**

În exercitarea acestei atribuţii, Preşedintele emite un decret, în care sunt incluse acele persoane care au primit votul de încredere de la Parlament, *lista Guvernului,* după cum o califică art. 103 alin. (2) şi (3).

Constatăm că puterile Preşedintelui sunt limitate de votul exprimat de Parlament, el nu poate numi alţi membri decât cei înscrişi pe lista Guvernului sau refuza numirea unora dintre aceştia. Avem astfel de-a face cu o **competenţă legată a Preşedintelui** în exercitarea acestei atribuţii.

c) revocarea şi numirea unor membri ai Guvernului, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului.

În doctrină, remanierea guvernamentală e definită ca reprezentând modificarea listei Guvernului aprobată prin votul de încredere al Parlamentului; una sau mai multe funcţii guvernamentale urmând a fi atribuite către alte persoane decât cele care au figurat iniţial pe lista aprobată de Parlament[1].

Şi această atribuţie implică, în termenii expreşi ai art. 85 alin. (2) **o altă autoritate publică,** respectiv **primul-ministru.**

Esenţial pentru a ne afla în prezenţa remanierii guvernamentale este faptul că ea *nu poate viza Guvernul în integralitatea sa, ci doar unele funcţii ale Guvernului*[2]. În practica administrativă a apărut situaţia în care primul-ministru a propus, iar preşedintele a refuzat numirea unui nou membru al Guvernului, în procedura de remaniere guvernamentală. O atare situaţie a determinat specialiştii în dreptul public şi politicienii să se exprime în mod diferit, fie susţinând dreptul Preşedintelui de a refuza o propunere de numire, fie contestând un asemenea drept[3]. În aceste condiţii, în baza atribuţiei prevăzută de art. 147 lit. e) din Constituţie, a fost sesizată Curtea Constituţională, care a statuat, prin decizia precitată, în sensul că **Preşedintele poate să refuze o singură dată numirea unui candidat propus de premier,** *limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine în exclusivitate primului-ministru*[4]. În continuarea acestui raţionament, Curtea a statuat că *primul-ministru este obligat să propună o altă persoană, în cazul refuzului Preşedintelui României de a numi ca ministru persoana propusă, în condiţiile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituţie,* propunerea aceleiaşi persoane fiind exclusă prin chiar faptul neînsuşirii propunerii de către Preşedintele României. În această a doua situaţie, Preşedintele trebuie să emită decretul de numire în funcţie *„ca un act pur formal",* cum se afirmă în decizie, răspunderea pentru nominalizarea unui ministru revenind în exclusivitate primului-ministru. Această soluţie nu este în afara oricăror critici, şi ele au fost exprimate în doctrina şi practica administrativă, motiv pentru care ne raliem propunerii ca o reglementare viitoare să detalieze regula înscrisă în art. 85 alin. (2) din Constituţie, regulă care răspunde unor

---

[1] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 67.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 87.

[3] Pe larg asupra acestei probleme, v. G. Vrabie, *Interpretarea unor texte constituţionale ce reglementează raporturile dintre Preşedintele României şi Guvern şi consecinţele practice ale absenţei unei concepţii unitare în acest domeniu,* în RDP nr. 2/2008, pp. 1-11.

[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 98/2008, publicată în M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

exigențe ale principiului separării, colaborării și echilibrului puterilor în stat. Să se prevadă posibilitatea Președintelui României de a refuza numirea candidatului propus de primul-ministru, să se statueze, eventual, de câte ori poate acesta refuza, în ce condiții, cum trebuie să procedeze în consecință primul-ministru, întreaga procedură trebuind să fie reglementată în lumina necesității colaborării puterilor în stat și asumării răspunderii prin deciziile luate[1].

Un alt regim juridic are situația de remaniere prevăzută de **art. 85 alin. (3) din Constituție,** atunci când **remanierea are drept consecință schimbarea structurii sau a compoziției politice a Guvernului,** prin înlocuirea unor membri ai Guvernului cu alte persoane care nu se regăsesc pe lista inițială a acestuia, așa cum a fost aprobată de Parlament, prin acordarea votului de încredere, după alegeri[2].

Este vorba despre cazul în care fie se mărește, fie se micșorează numărul membrilor Guvernului sau situația în care sunt cooptate sau ies de la guvernare unul sau mai multe partide. În acest caz este necesar un control parlamentar exercitat printr-un vot de aprobare a noului Guvern[3].

Într-o atare situație, propunerea de remaniere aparține primului-ministru și este făcută direct către Parlament, deci această acțiune are semnificația unei restructurări a Guvernului și poate interveni numai pe baza aprobării Parlamentului[4].

O problemă juridică apărută în practica guvernării privește **numirea unor miniștri interimari** și mai concret, **cine poate exercita, cu caracter interimar, o funcție de ministru.** S-a constatat, în practică, faptul că, **de cele mai multe ori, este numit ministru interimar chiar Primul-ministru[5].** Uneori funcția pentru care se exercită interimatul are un dublu statut de ministru și de viceprim-ministru, și pentru ea se desemnează cu caracter interimar chiar Primul-ministru. În opinia noastră, pe care am susținut-o constant[6], Primul-ministru nu poate exercita și funcția de ministru interimar. Aceasta deoarece, potrivit Constituției, **primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia.** Or, **îndeplinind funcția de ministru interimar, Primul-ministru ar trebui să se coordoneze pe sine însuși, ceea ce, în opinia noastră, este un nonsens atât din punct de vedere juridic, cât și etic.** De aceea opinăm în sensul că **primul-ministru nu poate fi desemnat ca ministru interimar.**

d) consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.

Această atribuție este prevăzută în art. 86 din Constituție care, în termeni extrem de concișI, statuează că *Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită.*

---

[1] G. Vrabie, *Interpretarea ..., art. cit.*, p. 7.

[2] F.V. Gilia, *Considerații privind remanierea guvernamentală în sistemul constituțional românesc,* în Caietul Științific nr. 11/2008, p. 307.

[3] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 736.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, p. 392.

[5] A se vedea Decretul Președintelui României nr. 619 din 10 octombrie 2014 pentru desemnarea unui membru al Guvernului ca ministru interimar, publicat în M. Of. nr. 741 din 10 octombrie 1994, prin care este desemnat ca ministru interimar al culturii și viceprim-ministru chiar titularul funcției de prim-ministru.

[6] V. Vedinaș în V. Vedinaș, D. Ciochină, *Apel la demnitate și normalitate,* Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 23-26.

La fel ca şi problemele care urmează să facă obiectul mesajului către Parlament, şi cele asupra cărora este consultat Guvernul se apreciază de către Preşedinte[1]. Semnificaţia dispoziţiilor articolului 86 vizează în principal faptul că ele *„(...) au menirea şi de a realiza o colaborare şi o permanentă comunicare între şeful statului şi Guvern, mai ales că preşedintele nu are posibilitatea de a participa la toate şedinţele Guvernului (...)"*[2].

e) participarea Preşedintelui la şedinţele Guvernului şi prezidarea lor[3]

În conformitate cu art. 87, regimul participării Preşedintelui la şedinţele Guvernului presupune mai multe coordonate.

Din punctul de vedere al sferei problemelor care justifică participarea Preşedintelui la astfel de şedinţe, este vorba despre acele *probleme de interes naţional care privesc politica externă, apărarea naţională, asigurarea ordinii publice.*

Preşedintele nu semnează hotărârile şi ordonanţele adoptate în cadrul şedinţelor Guvernului la care a participat şi pe care le-a prezidat[4].

Situaţiile în care Preşedintele participă la şedinţele Guvernului sunt practic de două categorii, şi anume:

– când se discută probleme de genul celor prevăzute de art. 87 alin. (1);

– la solicitarea primului-ministru.

2. Atribuţii exercitate în legătură cu alte autorităţi publice

În această categorie se includ mai multe tipuri de atribuţii, şi anume:

a) este preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării

Această autoritate publică are rolul de a *organiza şi coordona unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională.*

Aceasta reprezintă mai mult o *calitate* pe care Preşedintele o exercită în virtutea atribuţiei sale de a fi comandant al forţelor armate.

b) atribuţii de numire sau de participare la numire în diferite funcţii publice

În analiza acestui tip de atribuţie trebuie pornit de la articolul 94 lit. c) care dispune că *Preşedintele numeşte în funcţii publice, în condiţiile prevăzute de lege.*

Această atribuţie se realizează prin decrete care, potrivit art. 100 alin. (2) *nu sunt contrasemnate de primul-ministru.*

De exemplu, Preşedintele *numeşte trei dintre judecătorii Curţii Constituţionale,* potrivit art. 142 alin. (3) din Constituţie.

După cum se apreciază în doctrina de specialitate, atât Preşedintele, cât şi Parlamentul sunt aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat şi au dreptul să desemneze alte organe ale statului. Legitimitatea lor politică este dată de alegerea lor de către cetăţeni, pe când legitimitatea Guvernului este dată de desemnarea de către Parlament[5].

---

[1] În acelaşi sens, I. Vida, *op. cit.*, p. 57.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.*, p. 810.

[3] Unii autori califică această atribuţie prin formularea *participarea la şedinţele Guvernului* (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 314; I. Vida, *op. cit.*, p. 58); alţii le analizează în formula precizată de noi, la concepţia cărora ne-am raliat (T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 254).

[4] T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 254.

[5] V. Duculescu, *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituţiile statului,* în RDP nr. 3/2008, p. 12.

3. Atribuții exercitate în domeniul apărării și în situații excepționale

A) Atribuțiile în domeniul apărării

Sunt concentrate în art. 92 din Constituție, după cum urmează:

a) declararea mobilizării generale sau parțiale a forțelor armate

Textul instituie ***o regulă și o excepție.***

Regula în ceea ce privește mobilizarea forțelor armate este cea care implică **Parlamentul,** care **aprobă,** și **Președintele,** care **declară,** în baza acestei aprobări prealabile, **mobilizarea parțială sau generală.**

Excepția este reprezentată de posibilitatea recunoscută șefului de stat *ca în cazuri excepționale să declare mobilizarea, iar hotărârea de mobilizare să fie supusă ulterior aprobării Parlamentului, într-un interval de cel mult 5 zile de la adoptarea ei.*

b) respingerea agresiunii armate

Președintele, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, are două obligații constituționale:

– să ia măsuri urgente pentru respingerea agresiunii armate;

– să le aducă la cunoștința Parlamentului *neîntârziat printr-un mesaj*[1].

În situația în care Parlamentul este în vacanță, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

În vederea luării măsurii respective de respingere a agresiunii, Președintele va convoca Consiliul Suprem de Apărare a Țării, pentru a decide asupra măsurilor ce se impun a fi hotărâte.

Se cuvine să precizăm faptul că prin H.G. nr. 33/2015[2] a fost aprobată Strategia națională de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, care *„... reflectă necesitatea promovării unui concept de securitate națională extinsă – fundamentat pe democrația constituțională și respectul mutual dintre cetățeni și stat – care vizează interesele care converg spre asigurarea securității naționale, manifestate în următoarele domenii: apărare (înțeleasă in dublă calitate normativă, de apărare națională și apărare colectivă), ordine publică, activitate de informații, contrainformații și de securitate... Strategia are o abordare integratoare și multidimensională, în care dimensiunea de apărare se îmbină și echilibrează reciproc o serie de alte dimensiuni...".* Am considerat necesar să redăm respectiva mențiune regăsită în punctul 3 din introducerea la Strategie, pentru a scoate în evidență faptul că aceasta realizează o *„schimbare de paradigmă"* în materie, o *„extindere a conceptului de securitate națională"* , care este motivată de necesitatea de a se realiza convergența cu Strategia de Securitate Europeană și cu Strategia de Securitate Internă a Uniunii Europene, *„în care securitatea și dezvoltarea sunt plasate într-o relație de directă proporționalitate".*

Atribuții exercitate în situații excepționale

Regimul acestui tip de atribuții îl regăsim în art. 93, conform căruia Președintele *instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, și solicită Parlamentului să încuviințeze măsura adoptată, în termen de 5 zile de la data când a fost luată. În situația în care Parlamentul nu se află în sesiune, el*

---

[1] Cu privire la regimul juridic al acestui tip de mesaj, v. discuția făcută cu privire la *atribuțiile Președintelui României în relațiile cu Parlamentul.*

[2] Publicată în M. Of. nr. 450 din 23 iunie 2015.

se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării respective şi funcţionează pe toată durata acesteia. Regimul stării de asediu şi al celei de urgenţă îl regăsim reglementat în O.U.G. nr. 1/1999[1], aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 453/2004[2]. Ambele reprezintă, potrivit legii, *situaţii de criză,* care impun acţiuni cu acelaşi caracter, care, ca natură juridică, semnifică forme de restrângere a exerciţiului unor drepturi şi libertăţi fundamentale, instituţie reglementată de art. 53 din Constituţie[3].

Decretele emise de Preşedinte în astfel de situaţii sunt contrasemnate de primul-ministru.

§ 7. Atribuţiile exercitate în domeniul politicii externe

a) Încheierea, în numele României, a tratatelor internaţionale

Această atribuţie este prevăzută în art. 91 alin. (1) teza întâia, conform căruia: *„Preşedintele României* ***încheie tratate internaţionale*** *în numele României,* ***negociate de Guvern şi le supune spre ratificare Parlamentului,*** *într-un termen rezonabil".*

Din interpretarea art. 91 alin. (1) coroborat cu art. 11 alin. (2), deducem că încheierea tratatelor internaţionale parcurge următoarele faze:

– *negocierea de către Guvern,* implicarea acestuia în negociere având rolul de a-l împiedica pe şeful de stat să încheie tratate secrete[4], oculte, aflându-se astfel sub permanentul control al Guvernului[5].

– *trimiterea spre ratificare, într-un termen rezonabil de la semnare.*

Precizăm că iniţial era prevăzut termenul de **60 de zile,** însă el a fost ulterior înlocuit cu sintagma *termen rezonabil.* Modificarea s-a produs în 2003 şi a fost considerată o *îmbunătăţire a textului constituţional,* pe considerentul că *„Este normal ca Preşedintele să nu fie ţinut de un termen limită până la care să ceară Parlamentului ratificarea unui tratat încheiat în numele României, având în vedere că, în unele cazuri, între momentul încheierii şi cel al ratificării pot interveni modificări pe scena internaţională"*[6].

Preşedintele este liber să semneze sau nu tratatul negociat de Guvern, el putând astfel să refuze semnarea tratatului, atunci când consideră că interesele statului al cărui reprezentant este impun acest lucru.

– *ratificarea, de către Parlament, moment din care tratatul face parte din dreptul intern.*

b) Acreditarea misiunilor diplomatice ale României în alte state şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României în alte state.

Potrivit art. 91 alin. (2), această prerogativă se exercită la propunerea Guvernului, şi ea este legitimată de calitatea Preşedintelui României, de a fi reprezentant al statului român, ceea ce implică şi recunoaşterea, în virtutea acestei calităţi, a dreptului de a alege la rândul lui pe cei care sunt implicaţi în înfăptuirea politicii externe a României.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.

[2] Publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* ed. 4, 2018, p. 160.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 122.

[5] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 330-321.

[6] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole, op. cit.,* p. 855.

Guvernul formulează propuneri pentru funcția de ambasador, care sunt înaintate Președintelui după ce a fost obținut *avizul consultativ* al comisiilor de politică externă[1].

c) Aprobă înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice.

Ca și precedenta atribuție, și aceasta se exercită tot la propunerea Guvernului și se concretizează prin **decrete** care sunt **contrasemnate de primul-ministru**.

d) Acreditarea, pe lângă Președintele României, a reprezentanților diplomatici ai altor state.

În calitatea lor de reprezentanți ai altor state, care le-a fost conferită de către șefii statelor pe care le reprezintă, aceștia vor fi acreditați pe lângă Președintele României, operațiune supusă unor cutume diplomatice prin intermediul cărora sunt prezentate, și respectiv primite, scrisorile de acreditare.

II. Actele Președintelui României

§ 8. Forme de concretizare a activității Președintelui

A) Identificarea formelor

Articolul 100 din Constituție prevede că *Președintele, **în exercitarea atribuțiilor sale**, emite decrete.*

La o primă interpretare, s-ar putea desprinde concluzia că toate atribuțiile Președintelui se concretizează prin emiterea unor decrete, care, cum spune textul în continuare, **se publică în Monitorul Oficial al României.**

Deși legiuitorul constituant s-a exprimat generic, **nu toate atribuțiile Președintelui,** ci doar **anumite atribuții ale acestuia, urmează să fie exercitate prin emiterea de decrete.** Unii autori analizează această materie, vorbind despre *„actele politice și actele juridice ale Președintelui României"*[2].

Urmează să stabilim că **atribuțiile Președintelui pot fi exercitate prin trei forme:**

a) prin acte juridice – ***decrete*;**

b) prin acte politice – ***mesaje, declarații, apeluri, cereri de încuviințare, sesizări* etc.;**

c) prin operațiuni administrative – ***acreditarea reprezentanților diplomatici*** ai altor state, consultarea Guvernului, a Parlamentului, acestea fiind combinate, de multe ori, cu *fapte materiale concrete,* cum ar fi *participarea la ședințele Guvernului, primirea scrisorilor de acreditare etc.*

Rezultă că atribuțiile Președintelui se pot realiza în următoarele modalități:

– unele vor îmbrăca forma unor ***decrete,*** formă pe care Constituantul o prescrie, fie expres, fie implicit[3];

– altele urmează a se realiza în forma pe care o decide Președintele, care are deplina libertate în a hotărî sub ce formă să-și concretizeze o anumită atribuție.

Aceasta deoarece Constituția se mărginește a stabili regula generală, fără a preciza când *„în îndeplinirea atribuțiilor sale, Președintele Republicii urmează să recurgă la*

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, p. 124.

[2] B. Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 56.

[3] Astfel, articolul 92 nu dispune expres că mesajul care conține măsurile de respingere a agresiunii va îmbrăca forma unui decret, însă art. 100 alin. (2) prevede că *decretele emise în realizarea unor categorii de atribuții vor fi contrasemnate de primul ministru.*

calea decretelor şi când va utiliza alte forme de activitate"[1], ceea ce atrage concluzia că, **în funcţie de natura, de specificul atribuţiilor pe care le are de îndeplinit, în unele cazuri va alege calea decretelor şi în altele va recurge la alte forme de activitate.** În opinia noastră, este important ca aceste *alte forme de activitate* să facă parte din categoria celor îngăduite de Constituţie şi să se supună regulilor constituţionale de transparenţă prin publicitate, specifice unui stat de drept[2].

B) Natura decretelor Preşedintelui

Actele emise de către şeful unui stat, ca şi regimul răspunderii politice sau juridice la care acesta este supus reprezintă probleme foarte importante ale exercitării mandatului, ceea ce atrage şi controversele pe care ele le generează, doctrinei revenindu-i rolul să le desluşească, interpretând prevederile constituţionale în litera şi spiritul lor[3].

În legătură cu actele Preşedintelui României, în doctrina contemporană au fost exprimate două mari opinii.

Astfel, potrivit unei prime opinii[4], decretele Preşedintelui au **caracter individual.**

Acestui caracter i se mai adaugă şi faptul că **nu pot avea caracter secret,** Constituţia prevăzând obligativitatea publicării în Monitorul Oficial, sub sancţiunea inexistenţei în cazul nepublicării.

Într-o altă opinie, **decretele Preşedintelui pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual**[5].

Argumentele aduse de autorii citaţi, la a căror opinie ne raliem, au în vedere decretele privind luarea măsurilor de respingere a unei agresiuni, cele prin care se instituie starea de asediu sau starea de urgenţă, care au *un caracter incontestabil normativ.* Aceasta deoarece ele *vizează categorii largi de subiecte, iar dispoziţiile pe care le conţin sunt de aplicaţie repetată.*

C) Regimul juridic al decretelor Preşedintelui

Considerăm că regimul juridic al decretelor Preşedintelui include următoarele dimensiuni[6]:

1) sunt **acte administrative,** adică manifestări de voinţă cu caracter unilateral, făcute cu scopul de a aduce unele modificări în realitatea juridică existentă, în regim de putere publică. În literatura de specialitate se poartă discuţii cu privire la caracterizarea, natura juridică şi efectelor decretelor Preşedintelui emise în exercitarea unor atribuţii,

---

[1] T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 281.

[2] A se vedea V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea actelor juridice numite decizii emise de Preşedintele României,* în Pandectele Române nr. 12/2012.

[3] A.-M. Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinţilor în state ale Uniunii Europene,* în RDP nr. 2/2011, p. 21.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 315. I. Vida, *op. cit., p. 68, nota de subsol nr. 1.*

[5] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 158, nota de subsol nr. 77. T. Drăganu, *op. cit.*, vol. II, p. 281.

[6] Cu privire la regimul juridic aplicabil decretelor Preşedintelui, v. I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 359, care reţine următoarele caractere: *sunt manifestări unilaterale de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice; sunt emise în procesul exercitării atribuţiilor prevăzute de Constituţie şi alte legi; unele sunt supuse regulii contrasemnării; toate trebuie publicate în Monitorul Oficial; caracter executoriu.*

cum ar fi acordarea grațierii individuale[1]. Autorul citat consideră că decretul prezidențial privind grațierea individuală are o natură complexă, fiind, în egală măsură, **act de drept constituțional**, pentru că se emite în baza art. 94 lit. d) din Constituție, **act de drept administrativ**, pentru că emană de la o instituție publică de această natură și se contrasemnează de primul-ministru, **act juridic de drept penal**, deoarece modifică raporturile juridice dintre societate și condamnat, prin aceea că nu mai execută total sau parțial pedeapsa sau execută una mai ușoară[2]. În ceea ce ne privește, considerăm această calificare exagerată, deoarece **natura juridică a unui act juridic nu trebuie stabilită prin raport la efectele sale** sau **la temeiul constituțional sau legal în baza căruia el se emite, ci prin raport la elementele de fond și de formă și la autoritatea de la care emană**, în speță fiind vorba despre **un act administrativ care produce efecte juridice în plan penal[3];**

2) articolul 100 instituie **contrasemnarea** unora dintre decretele Președintelui de către primul-ministru.

Atunci când Președintelui îi revin atribuții stabilite printr-o lege organică sau ordinară, decretele emise în exercitarea lor nu vor fi supuse contrasemnării.

Contrasemnarea derivă, cum s-a arătat în literatura de specialitate[4], din lipsa de răspundere a Președintelui în fața Parlamentului[5], spre deosebire de Guvern care răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, iar fiecare membru al Guvernului, deci și primul-ministru, răspunde politic solidar pentru activitatea Guvernului și actele sale.

Astfel, **prin contrasemnare,** se exercită un **control indirect de către Parlament asupra activității Președintelui,** iar **primul-ministru va răspunde inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat[6].**

În absența contrasemnării impusă de Constituție, decretul va fi **lovit de nulitate absolută.**

Decretele prezidențiale contrasemnate de Primul-ministru intră în sfera excepțiilor de la controlul de legalitate prevăzute de articolul 5 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[7] și de articolul 126 alin (6) din Constituție, care face vorbire despre *actele care privesc raporturile cu Parlamentul;*

3) **obligativitatea publicării în Monitorul Oficial a decretului Președintelui,** în caz contrar intervenind cea mai drastică sancțiune, și anume **inexistența** actului;

---

[1] C. Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 174-178.

[2] C. Niculeanu *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală, art. cit.*, p. 176.

[3] Pentru o analiză aprofundată a subiectului v. D.A. Tofan, *Controlul judecătoresc asupra decretelor președintelui României din perspectiva jurisprudenței recente a Curții Constituționale,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2015, pp. 57-61 și dezbaterile referitoare la acest subiect, în același volum, pp. 62-68.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, p. 128.

[5] Autorul citat vorbește despre *iresponsabilitatea Președintelui pentru actele emise, în fața Parlamentului.* Nu împărtășim referirea la sintagma de *iresponsabilitate* deoarece aceasta are o altă accepțiune în limba română.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 322. I. Vida, *op. cit.*, p. 68.

[7] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, ed. a XI-a, Ed. All Beck, București, 2004, p. 264; I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 170.

4) decretele Preşedintelui **sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ.**

De vreme ce am admis că decretele Preşedintelui sunt acte administrative, rezultă că ele urmează să fie supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ, cu precizarea că **există şi unele decrete care urmează să fie sustrase acestui control.** De exemplu, cele prin care se concretizează raporturile constituţionale dintre Preşedinte, pe de o parte şi Guvern şi Parlament, pe de altă parte.

III. Răspunderea Preşedintelui României

§ 9. Cadrul constituţional al răspunderii Preşedintelui României

Actuala lege fundamentală a României consacră două texte exprese răspunderii şefului de stat: **articolul 96,** care instituie **răspunderea penală a Preşedintelui,** sub forma **punerii sub acuzare,** şi **articolul 95** consacrat **suspendării din funcţie** a şefului de stat, calificată de unii autori ca **răspundere politică sau administrativ disciplinară a Preşedintelui**[1].

Analiza regimului juridic al răspunderii Preşedintelui trebuie începută de la principiul constituţional al **imunităţii sale,** instituit prin articolul 84, şi al imposibilităţii tragerii la răspundere juridică pentru voturile şi opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, specific şi parlamentarilor.

Prin actele şi faptele săvârşite în exerciţiul mandatului, va trebui să înţelegem formele de activitate compatibile cu funcţia, sau, altfel spus, acele modalităţi prin care se concretizează realizarea prerogativelor constituţionale ale şefului de stat.

Va trebui astfel să facem distincţie între două categorii de acte şi fapte ale Preşedintelui:

– cele prin care el **îşi duce la îndeplinire mandatul,** caz în care se bucură de o **protecţie juridică specială;**

– cele prin care **se exprimă ca simplu cetăţean,** situaţie în care Preşedintele se bucură de acele garanţii pe care Constituţia le asigură tuturor cetăţenilor, care sunt egali în faţa legii şi a autorităţilor publice. Pentru aceste fapte, el urmează a răspunde potrivit dreptului comun, ca orice cetăţean[2].

Considerăm că din coroborarea tuturor dispoziţiilor constituţionale rezultă următoarele forme de răspundere aplicabile Preşedintelui României:

a) răspunderea **penală,** reglementată de **art. 96 din Constituţie;**

b) răspundere **politică,** sau administrativ - disciplinară, sub forma **suspendării din funcţie,** prevăzută de art. 95 din legea fundamentală;

c) răspunderea **administrativ-patrimonială,** rezultată din coroborarea art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituţie, raportate la Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

d) răspunderea care îi revine **în regim de drept comun,** ca simplu cetăţean, şi care este fundamentată pe principiile constituţionale privind *egalitatea tuturor în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări,* coroborate cu acela că *nimeni nu este mai presus de lege,* precum şi din îndatorirea fundamentală instituită prin art. 1 alin. (5), privind *respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor.*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 326-328.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 79.

§ 10. Răspunderea politică a Președintelui României

„Suspendarea din funcție nu este ea însăși o formă a răspunderii politice, ci procedura premergătoare și obligatorie pentru eventuala sancționare a Președintelui, întrucât: Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, ci în fața corpului electoral; suspendarea din funcție poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituție"[1].

Această formă de **răspundere a Președintelui României are o natură complexă, juridică și politică în egală măsură, cea *juridică* îmbrăcând forma suspendării din funcție, care implică Parlamentul în calitatea sa de organ suprem reprezentativ și cea *politică* implicând în primul rând poporul, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege pe șeful statului și de a-l demite atunci când el nu mai justifică încrederea cu care a fost învestit de electorat.**

Din punctul de vedere al **temeiului obiectiv**, această formă de răspundere intervine atunci când **Președintele a săvârșit fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției**[2].

Constituția României nu stabilește care ar putea fi faptele grave săvârșite de șeful statului care ar putea atrage suspendarea sa din funcție, revenind instanței de contencios constituțional misiunea de a stabili în avizul său dacă faptele imputate Președintelui intră în categoria **faptelor grave**. Aceasta a considerat că intră în sfera de aplicare a articolului 95 din Constituție **actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care șeful statului ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile sau libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare**[3].

În ceea ce privește **regimul procedural aplicabil**, intervenția acestei forme de răspundere implică parcurgerea următoarelor faze:

a) **declanșarea procedurii de suspendare,** realizată de o treime din numărul parlamentarilor.

Lista se depune la Secretariatul General al Camerei care este preponderent reprezentată printre inițiatori și care are obligația să o aducă la cunoștința și a celeilalte Camere.

b) **Comunicarea** în mod neîntârziat a propunerii de suspendare **Președintelui României.**

---

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, pp. 345-346.

[2] De la intrarea în vigoare a Constituției au fost declanșate trei proceduri de suspendare din funcție a șefului de stat. Astfel, în vara anului 1994, un număr de 167 de parlamentari au inițiat o propunere de suspendare, în legătură cu unele declarații publice ale Președintelui în exercițiu la acea dată, prin care acesta adresase un apel judecătorilor de a nu se grăbi să judece spețele privind restituirea caselor naționalizate și să se aștepte astfel intervenția legiuitorului. Totodată, Președintele de atunci a estimat că hotărârile pronunțate nu au acoperire legală și că, în consecință, legea va trebui să reglementeze această situație. O a doua procedură a fost declanșată în luna aprilie 2007, când un număr de 322 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a președintelui, care a fost însă infirmată prin referendumul organizat în vederea demiterii acestuia. A treia procedură de suspendare a fost declanșată în vara anului 2012 când, în luna iulie 2012, un număr de 256 de parlamentari a decis suspendarea din funcție a președintelui. Referendumul organizat în vederea demiterii președintelui nu a fost validat din cauza neîntemeierii numărului necesar de participanți, prevăzut de lege.

[3] Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1/2007.

Acest lucru se impune, deoarece **Președintele poate da Parlamentului explicații cu privire la faptele care i se impută,** înțelegând, din modul în care este formulat textul, că **nu este obligat să facă** acest lucru.

c) **Sesizarea Curții Constituționale,** pentru ca aceasta să emită **avizul consultativ** prevăzut de art. 95 alin. (1) coroborat cu art. 146 lit. h) din Constituție.

d) **Discutarea propunerii de suspendare,** după primirea avizului Curții Constituționale.

Avizul **va trebui să fie comunicat și Președintelui,** care **va putea da explicații atât Parlamentului,** cât și **Curții Constituționale** pentru faptele care i se impută[1].

Parlamentul **votează cu majoritate simplă,** în ședința comună a celor două Camere.

e) Consecințele votării propunerii de suspendare constau **în instaurarea stării de interimat,** deci întreruperea exercitării mandatului Președintelui, având astfel aplicabilitate art. 98 din Constituție.

f) Referendumul se organizează, potrivit art. 95 alin. (3), **în termen de 30 de zile de la aprobarea propunerii de suspendare** de către cele două Camere ale Parlamentului.

Deși Constituantul nu face nici o precizare cu privire la subiectul de drept care are obligația să organizeze referendumul, înțelegem că va fi vorba despre **Guvern,** care are misiunea prevăzută de art. 102 alin. (1) de a asigura *realizarea politicii interne și externe a țării.*

În privința rezultatelor referendumului și a consecințelor acestor rezultate, nu poate fi vorba decât despre două variante:

– **aprobarea,** de către popor, ceea ce atrage **demiterea Președintelui și organizarea de noi alegeri** în termen de 3 luni de la data referendumului.

– **respingerea** propunerii, situație pe care Constituția nu o mai are în vedere. Pe fondul absenței unor reglementări exprese, în doctrină s-a exprimat teza că în acest caz avem de-a face cu o încetare a legitimității organului reprezentativ suprem, *„data retragerii legitimității Parlamentului prin referendum este data de la care începe să curgă termenul celor trei luni privind organizarea de noi alegeri, prevăzute de art. 63 alin. (2) din Constituție"*[2]. Este o soluție exagerată, în afara cadrului constituțional și pe care, date fiind raporturile dintre cele două autorități publice, nu o împărtășim[3].

Există autori care apreciază, pornind de la procedura răspunderii politice, care implică atât Parlamentul cât și poporul, că *răspunderea politică a Președintelui cuprinde, practic, două faze distincte: răspunderea politică propriu-zisă, pe care șeful de stat și-o asumă în condițiile art. 95 alin. (1) din Constituție, față de Camera Deputaților și Senat, și o răspundere față de popor, concretizată în referendumul organizat pentru demiterea Președintelui"*[4]. În opinia noastră, și în prima fază, este vorba despre o *răspundere față de popor,* având în vedere că Parlamentul reprezintă *organul reprezentativ suprem al poporului român.*

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 45/1994, publicată în M. Of. nr. 50 din 25 februarie 1994.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 334.

[3] În același spirit, un autor apreciază că *votul acordat împotriva Parlamentului reprezintă practic o renunțare a susținerii celor aleși de către popor, și ar trebui să conducă la organizarea de noi alegeri legislative,* deoarece *din acest moment Parlamentului îi lipsește legitimitatea,* soluție pe care nu o împărtășim (A.-M. Iordache, *art. cit.,* p. 35).

[4] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.,* p. 228.

§ 11. Răspunderea penală a Președintelui României

1. Natura juridică a faptei de înaltă trădare

De la principiul potrivit căruia Președintele se bucură de imunitate, pe durata exercitării mandatului său, se admite o excepție.

Sediul materiei îl reprezintă art. 96, potrivit căruia Președintele poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare de cele două Camere ale Parlamentului, cu votul majorității de 2/3 din numărul total al parlamentarilor.

În doctrină s-au adus critici serioase cu privire la menținerea, în conținutul Constituției, a sintagmei de **înaltă trădare**[1]. Textul a fost preluat din Constituția Franței, însă în această țară demiterea Președintelui pentru înaltă trădare nu a putut fi aplicată niciodată, deoarece ea nu se regăsea printre infracțiunile reglementate de Codul penal francez, ceea ce a și determinat ca, în urma modificărilor aduse regimului juridic al răspunderii penale a Președintelui din Constituția Franței, în anul 2008, în prezent să nu se mai menționeze înalta trădare drept cauză a tragerii la răspundere a Președintelui.

Împărtășim **calificarea faptei de înaltă trădare ca o faptă având caracter complex, politic și juridic** în același timp, care nu se poate confunda cu infracțiunea de trădare din Codul penal[2], nici nu poate reprezenta o „agravantă" a acesteia.

Noul Cod penal reglementează infracțiunea de **înaltă trădare** în articolul 398, care are următorul conținut: *faptele prevăzute în art. 394-397, săvârșite de către Președintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, constituie infracțiunea de înaltă trădare și se pedepsește cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.* Articolul 394 reglementează **trădarea**[3], articolul 395 reglementează **trădarea prin transmitere de informații secrete de stat**[4], articolul 396 vizează **trădarea cu ajutorul inamicului**[5], iar articolul 397 se referă la **acțiuni împotriva ordinii constituționale**[6].

---

[1] T. Drăganu, *O infracțiune controversată: înalta trădare,* în Curierul Judiciar nr. 12/2003, p. 89.

[2] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* Masson, Paris, Milano, Barcelona, Bon, 1992, p. 384.

[3] Art. 394 Trădarea Fapta cetățeanului român de a intra în legătură cu o putere sau cu o organizație străină ori cu agenți ai acestora, în scopul de a suprima sau știrbi unitatea și indivizibilitatea, suveranitatea sau independența statului, prin: a) provocare de război contra țării sau de înlesnire a ocupației militare străine; b) subminare economică, politică sau a capacității de apărare a statului; c) aservire față de o putere sau organizație străină; d) ajutarea unei puteri sau organizații străine pentru desfășurarea unei activități ostile împotriva securității naționale, se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

[4] Art. 395 Trădarea prin transmitere de informații secrete de stat Transmiterea de informații secrete de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, precum și procurarea ori deținerea de documente sau date ce constituie informații secrete de stat de către cei care nu au calitatea de a le cunoaște, în scopul transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, săvârșite de un cetățean român, se pedepsesc cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

[5] Art. 396 Trădarea prin ajutarea inamicului

Fapta cetățeanului român care, în timp de război:

a) predă teritorii, orașe, poziții de apărare, depozite ori instalații ale forțelor armate române sau care servesc apărării; b) predă nave, aeronave, mașini, aparate, armament sau orice alte materiale care pot servi purtării războiului; c) procură inamicului oameni, valori sau materiale de orice fel; d) trece de partea inamicului sau efectuează alte acțiuni care sunt de natură să favorizeze activitatea inamicului ori să slăbească puterea de luptă a forțelor armate române sau a armatelor aliate; e) luptă sau face parte din formații de luptă împotriva statului român sau a aliaților săi se pedepsește cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

[6] Art. 397 Acțiuni împotriva ordinii constituționale

Prin reglementarea expresă, de către noul Cod penal român, a infracțiunii de înaltă trădare, a fost tranșată discuția din doctrină cu privire la necesitatea incriminării, prin Codul penal, a infracțiunii respective. Soluția era impusă, dincolo de abordările doctrinare, de principiul **legalității incriminării,** cuprins în adagiul latin *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.*

2. Fazele procedurii constituționale a intervenției răspunderii penale a șefului de stat

De vreme ce am admis că **fapta de înaltă trădare are, în egală măsură, o dimensiune politică și una juridică,** vom identifica, și în derularea procedurii răspunderii penale a Președintelui, o **fază politică** și o **fază judiciară.**

a. Faza politică

I. Declanșarea procedurii de punere sub acuzare

Potrivit art. 96 alin. (2) din Constituție, propunerea de punere sub acuzare poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor și se aduce, neîntârziat, la cunoștința Președintelui României, pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută.

Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului impune ca solicitarea să cuprindă **descrierea faptelor** care îi sunt imputate Președintelui și **încadrarea lor juridică.**

Cererea se depune la Birourile permanente ale fiecărei Camere, cărora le revine obligația de a informa neîntârziat pe Președinte despre cererea de punere sub acuzare.

În ședința în care se face propunerea, se procedează la constituirea unei comisii care are misiunea să cerceteze temeinicia faptelor de care este acuzat șeful statului. Această comisie prezintă un raport în ședința comună a celor două Camere, în care urmează să fie votată punerea sub acuzare.

II. Votarea cererii de punere sub acuzare

Potrivit art. 96 din Constituție, punerea sub acuzare a Președintelui României poate fi hotărâtă de 2/3 din numărul total al parlamentarilor. Votarea se face prin vot secret.

Votarea acesteia impune întrunirea Parlamentului în ședință comună, la fel ca și în cazul în care se decide suspendarea din funcție a Președintelui. Dacă se întrunește majoritatea necesară, Parlamentul urmează să sesizeze Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, declanșându-se astfel cea de-a doua fază a acestei forme de răspundere. Constatăm că este vorba despre o majoritate superioară celei cu care se votează suspendarea din funcție, având în vedere că și fapta de care este acuzat Președintele este mai gravă și consecințele pe care ea le atrage au același caracter.

b. Faza judiciară

Și această fază, la rândul ei, se identifică prin mai multe etape procedurale.

---

(1) Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat se pedepsește cu închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi. (2) Întreprinderea de acțiuni violente împotriva persoanelor sau bunurilor săvârșite de mai multe persoane împreună, în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat, dacă se pune în pericol securitatea națională, se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

1. Primirea sesizării formulate de Parlament

În ceea ce privește competența Parchetului General, după ce a fost sesizat de Parlament, ne raliem opiniei potrivit căreia Parchetul este liber ca, în urma propriilor cercetări, să stabilească dacă fapta primește încadrarea juridică a înaltei trădări, și atunci să întocmească rechizitoriul de trimitere în judecată, sau nu întrunește un asemenea caracter, și atunci va hotărî scoaterea de sub urmărire penală a Președintelui.

2. Judecarea Președintelui, de către Înalta Curte de Casație și Justiție, această etapă putând avea, la rândul ei, două etape:

– judecata **în fond**, de către **Secția Penală** a Înaltei Curți de Casație și Justiție;

– judecata **în recurs**, de către **Secțiile reunite** ale Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Potrivit Regulamentului ședințelor comune ale celor două Camere, Președintelui îi este recunoscut dreptul de a se apăra pe tot parcursul procedurii de punere sub acuzare, în cele două faze ale sale, politică și penală.

3. Demiterea Președintelui, ca urmare a rămânerii definitive a hotărârii judecătorești de condamnare.

Înalta Curte de Casație și Justiție poate ajunge, în urma judecării definitive a Președintelui, la două concluzii:

– că **Președintele este vinovat**, situație în care data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești echivalează cu demiterea Președintelui.

Constituția prevede că *„Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare"*.

– că **Președintele este nevinovat**, ceea ce atrage **achitarea Președintelui.**

Ca orice alt cetățean, Președintele se bucură, în cursul derulării procedurii, până la rămânerea definitivă a hotărârii de condamnare, de prezumția de nevinovăție[1].

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 348.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Mesajele adresate Parlamentului de către Preşedintele României sunt acte juridice, care îmbracă forma decretelor prezidenţiale;

b) mesajele adresate Parlamentului de către Preşedintele României sunt acte politice, care obligă Parlamentul să se întrunească şi să le dezbată.

2. a) Dizolvarea Parlamentului de către Preşedintele României poate avea loc o singură dată într-un an, dar nu în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui;

b) dizolvarea Parlamentului de către Preşedintele României poate avea loc de cel mult două ori în cursul unui an, dar nu în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui.

3. a) Preşedintele României desemnează primul-ministru în urma consultării cu partidele care au candidat la alegeri;

b) Preşedintele României desemnează candidatul la funcţia de prim-ministru în urma consultării cu partidul care a obţinut majoritatea absolută în Parlament sau, dacă nu există o asemenea majoritate, cu toate partidele reprezentate în Parlament.

4. a) Preşedintele României negociază şi încheie tratate internaţionale, ca reprezentant al statului român;

b) Preşedintele României încheie tratate internaţionale, în numele României.

5. a) Răspunderea politică a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea infracţiunii de înaltă trădare;

a) răspunderea politică a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea unor fapte grave, prin care se încalcă Constituţia.

6. a) Răspunderea penală a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea infracţiunii de trădare;

b) răspunderea penală a Preşedintelui României intervine pentru săvârşirea uneia dintre infracţiunile prevăzute de Codul penal.

7. a) Noţiunea de executiv bicefal sau dualist semnifică faptul că executivul are doi şefi, Preşedintele şi Guvernul;

b) noţiunea de executiv bicefal sau dualist semnifică faptul că executivul are doi şefi, Preşedintele şi Primul-ministru.

8. a) Preşedintele poate participa la şedinţele Guvernului când se discută probleme de interes naţional care privesc politica externă, apărarea naţională, asigurarea ordinii publice sau la cererea primului-ministru;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) Preşedintele poate participa la şedinţele Guvernului, în calitate de şef al executivului, atunci când apreciază că problemele de pe ordinea de zi se circumscriu atribuţiilor sale.

9. a) Remanierea Guvernamentală se realizează prin decret al Preşedintelui, la propunerea primului-ministru;

b) remanierea Guvernamentală se realizează prin decret al Preşedintelui, la propunerea Guvernului.

10. a) În cazul răspunderii politice, Preşedintele este obligat să dea explicaţii Parlamentului cu privire la faptele care i se impută;

b) în cazul răspunderii politice, Preşedintele poate da explicaţii Guvernului cu privire la faptele care i se impută.

11. a) Aprobarea cererii de suspendare din funcţie atrage după sine interimatul funcţiei de Preşedinte, care se exercită de Prim- ministru, în numele Guvernului, celălalt şef al executivului;

b) aprobarea cererii de suspendare din funcţie atrage după sine interimatul funcţiei de Preşedinte, care se exercită de preşedintele Senatului sau, în lipsa acestuia, de preşedintele Camerei Deputaţilor.

12. a) Decretele Preşedintelui reprezintă singura formă prin care Preşedintele îşi duce la îndeplinire atribuţiile;

b) decretele Preşedintelui reprezintă una dintre formele prin care Preşedintele îşi duce la îndeplinire atribuţiile, respectiv cea juridică.

13. a) Decretele Preşedintelui sunt acte cu caracter juridic;

b) decretele Preşedintelui sunt acte cu caracter complex, politic şi juridic, în egală măsură.

14. a) Mesajele Preşedintelui sunt o formă de colaborare între Preşedinte şi Parlament;

b) mesajele Preşedintelui sunt un instrument de control al Preşedintelui de către Parlament.

15. a) Referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează de către Parlament, care a decis suspendarea din funcţie a acestuia;

b) referendumul pentru demiterea Preşedintelui se organizează de către Guvern.

16. a) În cazul nepublicării decretului Preşedintelui în Monitorul Oficial, intervine nulitatea absolută a decretului;

b) în cazul nepublicării decretului Preşedintelui în Monitorul Oficial, intervine nulitatea relativă a decretului, care poate fi acoperită prin comunicarea decretului către cei interesaţi.

17. a) Se supun contrasemnării toate decretele Preşedintelui;

b) se supun contrasemnării acele decrete ale Preşedintelui care sunt prevăzute în Constituţie.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

18. a) Prin intermediul contrasemnării se asigură un control indirect din partea Parlamentului asupra activității Președintelui;

b) prin intermediul contrasemnării se asigură un control indirect din partea Guvernului asupra activității Președintelui.

19. a) Președintele poate consulta Guvernul, atunci când sunt probleme urgente și de importanță deosebită;

b) Președintele poate consulta Guvernul, atunci când consideră de cuviință.

20. a) Ședințele Guvernului la care participă Președintele sunt prezidate de către Președinte;

b) ședințele Guvernului la care participă Președintele sunt prezidate de către primul-ministru.

21. a) Actele Guvernului, adoptate la ședințele la care participă și Președintele și pe care le prezidează, sunt semnate de Primul-ministru și contrasemnate de Președinte;

b) actele Guvernului, adoptate la ședințele la care participă și Președintele și pe care le prezidează, sunt semnate de Președinte și contrasemnate de miniștrii, care au sarcina punerii lor în executare.

22. a) Promulgarea legii de către Președinte se face într-un termen de 20 de zile de la data trimiterii spre promulgare;

b) promulgarea legii de către Președinte se face în funcție de prioritatea stabilită de Președinte, corespunzător importanței problemei care face obiectul legii.

23. a) Președintele are posibilitatea să se opună promulgării legii, sesizând Curtea Constituțională, în cazul când apreciază că legea e neconstituțională sau solicitând reexaminarea legii de către Parlament, în cazul când apreciază că legea e neoportună din punct de vedere politic;

b) Președintele are posibilitatea să se opună promulgării legii doar sesizând Curtea Constituțională, singura autoritate care asigură supremația Constituției.

24. a) Judecătorii numiți de Președintele României se bucură de inamovibilitate;

b) judecătorii numiți de Președintele României se bucură de stabilitate.

25. a) Președintele acordă grațierea individuală și cea colectivă;

b) Președintele acordă doar grațierea individuală.

26. a) Mesajul prezentat de Președinte atrage întrunirea Parlamentului în ședință comună pentru ca Președintele să prezinte mesajul;

b) mesajul prezentat de Președinte atrage întrunirea Parlamentului în ședință comună pentru prezentarea și dezbaterea mesajului.

27. a) Președintele exercită funcția de mediere între statul român și alte state;

b) Președintele exercită funcția de mediere între cele trei puteri ale statului și între stat și societate.

CAPITOLUL X

GUVERNUL

I. Reglementarea Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, republicată

§ 1. Fundamente constituţionale

Constituția României consacră Guvernului în mod expres două capitole ale titlului III, este vorba despre capitolul III intitulat *„Guvernul"* şi capitolul IV, denumit *„Raporturile Parlamentului cu Guvernul"*.

În ceea ce priveşte **statutul constituțional** al Guvernului, acesta se regăseşte concentrat în art. 102 alin. (1) care prevede că *„Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură* ***realizarea politicii interne şi externe a țării şi exercită conducerea generală a administrației publice"***.

Din acest text rezultă că legiuitorul constituant a prevăzut pentru Guvern un dublu rol[1]:

a) **un rol politic**[2], care constă în a **asigura realizarea politicii interne şi externe a țării;**

b) **un rol administrativ,** care se concretizează în **exercitarea conducerii generale a administrației publice.**

Aceste două dimensiuni ale statutului său se realizează potrivit **programului de guvernare** care **a fost acceptat de Parlament**[3].

Referitor la modul de redactare a articolului 102, există opinii conform cărora sintagma *Guvernul (...) asigură realizarea politicii (...) externe a țării* este vagă şi se pretează la interpretări în diferite sensuri. Ea poate însemna că face politică externă, dar nu include, în mod cert, şi competența de a angaja statul, de a contracta în numele lui. De aceea, în opinia acestui autor, s-ar fi impus o menţiune expresă în Constituție cu privire la capacitatea Guvernului de a reprezenta şi angaja statul român[4]. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim acest punct de vedere, dat fiind faptul că o Constituție nu trebuie confundată cu o lege obişnuită, nu trebuie să reglementeze în detaliu statutul şi atribuțiile unei autorități, acest lucru realizându-se prin legea organică a Guvernului.

Spre deosebire de instituția Preşedintelui, pe care o regăsim dezvoltată în capitolul II al titlului III, unde există dispoziții cu privire la *atribuțiile Preşedintelui,* în ceea ce priveşte Guvernul, actuala Constituție a României, ca şi altele de altfel, *nu procedează la realizarea unui tablou al atribuțiilor celui de-al doilea şef al executivului. Ea*

---

[1] G. Vrabie, *op. cit.,* vol. II, pp. 282-286; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 201.

[2] D. Apostol Tofan, *Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor,* în RDP nr. 2/2001, pp. 55-70.

[3] I.M. Anghel, *Reflecții asupra unor texte din Constituția revizuită,* în RDP nr. 2/2004, p. 56.

[4] *Ibidem.*

se rezumă doar să precizeze rolul Guvernului, sub cele două dimensiuni ale sale, politic şi administrativ în acelaşi timp şi să consacre cele mai importante forme de realizare a lui.

§ 2. Statutul Guvernului

Din coroborarea tuturor prevederilor constituţionale, rezultă următoarele dimensiuni ale statutului Guvernului, potrivit actualului sistem:

a) actuala Constituţie a achiesat la concepţia constituţională occidentală contemporană, potrivit căreia *Guvernul este parlamentar prin origine şi guvernamental prin funcţiune*[1].

b) Constituţia actuală consacră ***un dublu rol pentru Guvern, politic şi administrativ***, care urmează a se realiza în conformitate cu **programul de guvernare acceptat de Parlament.**

c) Guvernul reprezintă, deşi Constituţia nu-l califică în mod expres, un **organ central al administraţiei publice, cu o competenţă materială şi teritorială generală**[2].

d) Guvernul reprezintă unul **dintre cei doi şefi ai executivului** nostru bicefal sau dualist.

Modul de reglementare a statutului celor două autorităţi determină concluzia că **toate atribuţiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituţiei, celuilalt şef al executivului, urmează să intre în competenţa materială a Guvernului.** Că, altfel spus, **competenţa materială a Guvernului în materie executivă are caracter de regulă, pe când Preşedintele va interveni, prin excepţie, doar în acele domenii pe care constituantul i le rezervă expres.**

e) Între cei doi şefi ai executivului, Guvernul reprezintă *organul colegial,* pe când Preşedintele reprezintă autoritatea publică cu caracter *unipersonal*[3].

f) În exercitarea rolului care îi revine, Guvernul, în calitatea sa de **conducător al administraţiei publice,** intră în următoarele **tipuri de raporturi cu celelalte autorităţi ale administraţiei publice**:

– raporturi de **supraordonare,** în calitate de organ ierarhic superior, faţă de prefect, ministere şi alte organe centrale subordonate lui;

– raporturi de **colaborare şi coordonare,** faţă de autorităţile centrale autonome;

– raporturi de **tutelă administrativă,** faţă de organele locale autonome, care funcţionează la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale în baza principiilor constituţionale ale autonomiei, descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice.

g) În îndeplinirea rolului său, rezervat de art. 102 alin. (1), Guvernul **are obligaţia constituţională de a coopera cu organismele sociale interesate,** în conformitate cu alineatul al doilea al art. 102.

În cadrul acestor *organisme sociale interesate* urmează să includem *patronatele, sindicatele, biserica, partidele politice, diferite organisme şi organizaţii de tineret etc.*

h) În afara rolului său politic şi administrativ, Guvernul mai **îndeplineşte,** în subsidiar, şi **o anumită funcţie normativă,** care se poate concretiza, după cum urmează:

– el dispune, în baza art. 74 din Constituţie, **de iniţiativă legislativă;**

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 362; M. Constantinescu, A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 224.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 205.

[3] T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, pp. 309- 310.

– în baza art. 108 alin. (2), el adoptă, **în executarea legilor, hotărâri** care au rolul de **a pune în executare legea.**

– în baza art. 115, intitulat **delegarea legislativă,** Guvernul **este împuternicit să adopte ordonanțe,** a căror misiune este **să înlocuiască legea.**

Această **împuternicire** Guvernul o primește fie **de la Parlament, printr-o lege de abilitare,** fie **i-a fost recunoscută de constituant însuși,** care a prevăzut ca, în situații extraordinare, Guvernul să poată emite ordonanțe de urgență.

i) În concluzie, apreciem că Guvernul, potrivit actualei noastre Constituții, poate fi definit ca fiind acel *organ de stat central, care, în baza rolului său politic și administrativ și prin cooperarea cu toate organismele sociale interesate, are misiunea de a asigura realizarea politicii statului și de a conduce întreaga administrație publică, aflat sub controlul direct al Parlamentului*[1].

II. Structura, investitura, organizarea și funcționarea Guvernului

§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituției României din 1991

Articolul **102 alin. (3)** dispune că *Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.*

Constatăm că, din punctul de vedere al categoriilor de membri ai Guvernului, dispoziția are în vedere două astfel de categorii și anume:

– **membri ai Guvernului stabiliți de Constituție,** și aici intră primul-ministru și miniștrii;

– **membri ai Guvernului stabiliți prin lege organică,** fiind vorba despre Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului.

În prezent, „legea organică" la care trimite Constituția este reprezentată de Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului, iar după intrarea în vigoare a Codului administrativ, Guvernul urmează a fi reglementat, alături de ministere și alte autorități centrale de specialitate, în Partea a II-a a acestuia denumită *administrația publică centrală.* Astfel, art. 3 din Legea nr. 90/2001 adaugă la categoriile de membri ai Guvernului pe care îi recunoaște Constituția și funcția de *viceprim-ministru,* precum și categoria miniștrilor de stat, respectiv a *miniștrilor delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru,* prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere. Din formularea acestui articol nu rezultă care sunt *însărcinările speciale* pe care le au miniștrii delegați pe lângă primul ministru. Apreciem, în consens cu o opinie exprimată în literatura de specialitate, că *definirea acestor însărcinări revine exclusiv primului-ministru, nici o altă autoritate publică nefiind competentă pentru a contesta conținutul însărcinărilor speciale*[2]. Miniștrii de stat coordonează, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de

---

[1] Pentru o definiție apropiată, v. T. Drăganu, *op. cit.,* vol. II, p. 310. Acest autor definește Guvernul ca fiind *„organul de conducere și coordonare a organelor centrale de specialitate, precum și cu respectarea principiului autonomiei și a descentralizării lor pe servicii, a organelor locale ale administrației publice".*

[2] R. Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 67-68.

guvernare acceptat de Parlament, într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc [art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001].

În ceea ce privește funcția de **viceprim-ministru**, aceasta a fost înființată în anul 2008, prin O.U.G. nr. 221/2008[1]. Conform art. 3 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, în forma sa actuală[2], viceprim-ministrul dispune de un aparat propriu de lucru care face parte din aparatul de lucru al Guvernului și coordonează activitățile din domeniul învățământului, culturii și protecției minorităților naționale. Funcția este menținută și prin art. 18 corelat cu art. 21 din proiectul Codului administrativ. Elementul de noutate pe care proiectul îl aduce este acela că recunoaște calitatea de membru al Guvernului a Secretarului general al Guvernului, calitate care în prezent este relativ confuz reglementată[3].

În jurisprudența Curții Constituționale s-a pus problema **constituționalității unor funcții de membru al Guvernului. Prin** Deciziile nr. 88 din 3 martie 2004[4] **și** nr. 89 din 3 martie 2004[5] **în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității art. 1 pct. 2 din Legea de modificare a Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor**[6] **referitoare la posibilitatea ca din Guvern să facă parte și miniștri de stat, miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, alături de miniștri. Autorii acestei sesizări au considerat că prevederile legale respective sunt contrare art. 102 din Constituție care reglementează structura Guvernului și care nu recunosc funcția de ministru de stat. Practic, prin prevederea din lege care o consacră se completează componența Guvernului cu această funcție și se creează o ierarhie în rândul membrilor Guvernului, ceea ce excedează literei și spiritului legiuitorului constituant. Prin decizia pronunțată, Curtea** a constatat constituționale prevederile **legale criticate, invocând, printre altele, faptul că legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă, care să permită acestei autorități publice să propună o structură în raport de programul de guvernare. S-a adus, de către Guvern, în punctul de vedere exprimat, și argumentul că, potrivit** art. 117 alin. (1) **din Constituție, ministerele se înființează, organizează și funcționează potrivit legii, ceea ce s-a și întâmplat.**

§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituției României din 1991, revizuită și republicată

Sediul materiei îl reprezintă **articolul 85 alin. (1) coroborat cu articolul 103 și articolul 104 din Constituție.**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008.

[2] Cu modificările și completările care i s-au adus prin O.U.G. nr. 2/2010, publicată în M. Of. nr. 76 din 3 februarie 2010.

[3] Art. 18 din Codul administrativ prevede: *„Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și secretarul general al Guvernului. Din Guvern pot face parte viceprim-miniștri, miniștri de stat, miniștri delegați, miniștri cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament".*

[4] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 din 3 martie 2004.

[5] Publicată în M. Of. nr. 226 din 15 din 3 martie 2004.

[6] Publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

Din coroborarea acestor dispoziții constituționale desprindem următoarele faze în ceea ce privește realizarea învestiturii Guvernului[1]:

a) Desemnarea, de către Președinte, a candidatului pentru funcția de prim-ministru, după o **consultare politică,** care poate viza:

– fie **partidul care are majoritatea absolută în Parlament,** în cazul în care există un partid care deține o astfel de majoritate;

– fie **toate partidele reprezentate în Parlament,** în cazul în care o asemenea majoritate nu există.

b) Alcătuirea echipei guvernamentale și a programului de guvernare

Candidatul desemnat are la îndemână un interval de **zece zile,** în interiorul căruia să realizeze cele două elemente care vor fi prezentate în fața Parlamentului și pentru care se va solicita votul de încredere, respectiv *echipa și programul de guvernare.*

Acest termen de zece zile nu este unul **de decădere,** el are o anumită semnificație în ceea ce privește necesitatea de a se alcătui, într-un timp optim, un Guvern legal și legitim care să conducă treburile țării, dar asta nu poate însemna că depășirea lui *ar atrage imposibilitatea de a fi solicitat și respectiv, acordat, votul de încredere*[2].

El reprezintă *„limita de la care Președintele României poate retrage candidatului mandatul acordat, spre a începe noi negocieri"*[3].

c) Solicitarea votului de încredere din partea Parlamentului de către candidatul la funcția de prim-ministru.

Candidatul la funcția de prim ministru are la îndemână, cum spuneam, un termen de 10 zile, în interiorul căruia trebuie să realizeze două lucruri:

– să alcătuiască programul și lista viitorului Guvern;

– să se adreseze Parlamentului, după ce primul obiectiv al acestei perioade a fost atins, pentru a-i solicita votul de învestitură.

După cum prevede expres art. 103 alin. (3), votul de încredere al Parlamentului se acordă asupra programului și a întregii liste a Guvernului. Considerăm și noi, în acord cu o opinie exprimată în doctrina de specialitate, că **Parlamentul nu are posibilitatea, cu ocazia acordării votului de încredere, să conteste lista Guvernului propusă de candidatul la funcția de prim-ministru, deoarece, potrivit art. 103 alin. (2) din Constituție, acesta cere, în termen de 10 zile, votul de încredere asupra programului și *a întregii liste a Guvernului***[4].

Acordarea votului de încredere din partea Parlamentului reunit în ședință comună impune realizarea majorității absolute, de **jumătate plus unu din numărul total al parlamentarilor din cele două Camere.**

Acordarea votului de încredere atrage după sine următoarele consecințe:

– programul se transformă în **program politic oficial de guvernare;**

---

[1] Cu privire la modul de votare a procedurii constituționale de învestire a Guvernului, v. și A. Iorgovan, *Odiseea Elaborării Constituției, op. cit.*, pp. 233-239, capitolul IV, secțiunea *„Cum s-a accentuat regimul parlamentar în ceea ce privește învestitura Guvernului"* și capitolul III, pp. 508-509.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 381; I. Santai, *op. cit.*, p. 154.

[3] M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 229; A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 165.

[4] R. Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* în RDP nr. 3/2004, p. 25.

– **lista de propuneri** privind viitoarea echipă guvernamentală, nominalizată în hotărârea Parlamentului de acordare a votului de investitură devine **obligatorie pentru Preşedinte**, căruia îi revine sarcina ca, printr-un decret, să numească Guvernul.

Parlamentul are la îndemână un termen de 60 de zile, în interiorul căruia el poate să acorde votul de încredere viitorului Guvern. El nu este astfel obligat să acorde votul de încredere primei variante propuse de candidatul la funcţia de prim-ministru. Parlamentul poate, în aceste 60 de zile, să refuze două solicitări de învestitură. Dacă face acest lucru şi dacă au trecut 60 de zile de la prima solicitare, Preşedintele este în drept, potrivit art. 89 din Constituţie, să dizolve Parlamentul.

d) Numirea Guvernului de către Preşedintele României şi depunerea jurământului de credinţă

Ultima etapă în derularea procedurii constituţionale de învestire a Guvernului este numirea Guvernului de către Preşedintele României. Aceasta se face *pe baza votului de încredere acordat de Parlament,* ceea ce este apreciat în literatura de specialitate a reprezenta manifestarea unei *competenţe legate*[1]. De aici concluzia că Preşedintele nu ar putea refuza numirea, el este obligat să o facă, deoarece nu implică posibilitatea unei aprecieri de oportunitate sau de altă natură[2].

Emiterea decretului prezidenţial de numire atrage după sine următoarele consecinţe:

– **depunerea jurământului,** în faţa Preşedintelui, de către membrii Guvernului.

În ceea ce priveşte conţinutul jurământului, este vorba de jurământul prevăzut de art. 82 din Constituţie, pe care îl depune în faţa Parlamentului Preşedintele ales, a cărui alegere a fost validată de Curtea Constituţională.

– de la data depunerii jurământului, Guvernul, în întregul său, şi fiecare membru în parte, **îşi exercită mandatul,** potrivit art. 104 alin. (2) din Constituţie.

§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991

Sediul materiei **îl regăsim în art. 104** coroborat cu **art. 110 din Constituţie.**

Potrivit acestor două texte, mandatul Guvernului, în întregul său, şi al fiecărui membru în parte, începe de la depunerea jurământului şi durează până la data validării alegerilor parlamentare generale.

Aceasta reprezintă **situaţia tipică,** a cărei întindere *este corespunzătoare limitelor de funcţionare a Parlamentului*[3].

În ceea ce priveşte **situaţia atipică,** ea presupune **încetarea mandatului Guvernului înainte de data validării alegerilor parlamentare generale,** fiind vorba despre următoarele două situaţii:

a) prin demiterea Guvernului, ca urmare a retragerii încrederii acordate Guvernului, retragere care poate opera fie potrivit art. 113 *(moţiunea de cenzură),* fie potrivit art. 114 *(angajarea răspunderii Guvernului).*

b) atunci când **primul-ministru se află într-una din situaţiile prevăzute de articolul 106 ori este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile.**

---

[1] I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar,* Ed. Actami, Bucureşti, 1999, p. 283.
[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 81.
[3] I. Santai, *op. cit.,* p. 157.

Constatăm că dacă prima situație atipică privește Guvernul în întregul său, căruia i-a fost retrasă încrederea „în bloc", așa cum i-a fost acordată, cea de-a doua situație privește persoana șefului Guvernului, astfel încât, modificările intervenite în statutul acestuia pot determina încetarea mandatului Guvernului însuși.

Mandatul Guvernului poate înceta atunci când primul-ministru se află într-una dintre următoarele situații:

– cele prevăzute de art. 106, putând fi vorba despre: *demisie*[1], *revocare, pierderea drepturilor electorale, intervenția unei stări de incompatibilitate* ori *alte cazuri* pe care legea le poate prevede[2].

– este **în imposibilitate de a-și exercita mandatul,** care se prelungește mai mult de 45 de zile.

Dacă a fost depășit acest termen maxim de 45 de zile, intervine **demisia Guvernului.** Primul-ministru, după cele 45 de zile, își va relua atribuțiile, dar nu ca prim-ministru al unui Guvern în exercitarea mandatului, ci ca prim-ministru al unui Guvern demisionar, însărcinat numai cu îndeplinirea actelor necesare pentru administrarea treburilor publice.

§ 6. Statutul membrilor Guvernului

După cum am mai arătat, art. 102 alin. (3) prevede că Guvernul este format din *primul-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.*

I. Condiții pentru funcția de membru al Guvernului

1) Actuala Constituție a României impune, în mod implicit, printre condițiile cerute membrului Guvernului și pe **aceea de a avea drepturi electorale, condiție pe care o regăsim și în art. 2 al Legii nr. 90/2001,** iar în perspectivă, în art. 17 din proiectul Codului administrativ.

2) O altă categorie de condiții, impusă pentru funcția de membru al Guvernului, este cea consacrată de art. 16 alin. (3) din Constituție, respectiv **condiția cetățeniei române și a domiciliului în România.**

Această condiție se regăsește și în art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului, iar în perspectivă, în art. 17 din Codul administrativ.

3) Condiția ca **persoana să nu fi suferit condamnări penale.** Constatăm că Legea nr. 90/2001 consacră interdicția potrivit căreia membrul Guvernului să nu fi suferit nicio condamnare penală, indiferent de felul condamnării[3]. Prin proiectul Codului administrativ

---

[1] În situația demisiei unui membru al Guvernului, Președintele României emite un decret prin care ia act de demisia intervenită și constată vacanța postului de membru al Guvernului. *Exempli gratia:* a se vedea Decretul Președintelui României nr. 618 din 1 octombrie 2014 privind constatarea vacanței unui post de ministru al Guvernului, publicat în M. Of. nr. 739 din 10 octombrie 2014.

[2] Este vorba despre Legea organică privind organizarea și funcționarea Guvernului și de Legea privind responsabilitatea ministerială.

[3] La data redactării prezentei ediții a cursului, această condiție generează ample dezbateri publice, existând voci care o consideră neconstituțională, deoarece ar afecta dreptul constituțional de a fi ales într-o funcție sau demnitate publică, în condițiile în care prin hotărârea de condamnare nu s-a dispus pedeapsa complementară a interdicției de a fi ales. Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra constituționalității acestui text prin Decizia nr. 304/2017 publicată în M. Of. nr. 520 din 5 iulie 2017, prin care a considerat constituțională norma, apreciind, între altele, că nu trebuie confundate funcțiile de membru al Guvernului cu cea de membru al Parlamentului și este prerogativa legiuitorului să stabilească condițiile pentru fiecare din aceste calități.

se menține condiția, dar se adaugă precizarea firească, de altfel, *„cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea"*.

4) Condiția ca **persoana să nu se afle într-o situație de incompatibilitate**[1]. Precizăm că în proiectul Codului administrativ această condiție nu mai e menținută, lucru firesc, deoarece în acest caz, persoana poate alege una dintre cele două calități.

Potrivit articolului 105 incompatibilitățile pot fi, din punctul de vedere al izvorului care le consacră, de două feluri:

a) incompatibilități de ordin constituțional;

b) incompatibilități de ordin legal;

A) Incompatibilitățile de ordin constituțional

Consacrarea unor interdicții și incompatibilități pentru membrii Guvernului este o soluție tradițională în Constituțiile României. În acest sens, Constituțiile din 1866[2], 1923[3] și 1938[4] au consacrat în mod consecvent norme conform cărora **pot fi miniștri doar cei care sunt români din naștere sau au dobândit împământenirea** (sau **naturalizarea,** conform Constituției din 1923, **sau este român de 3 generații,** conform Constituției din 1938) și, respectiv, **interdicția, pentru membrii Familiei Regale, de a fi miniștri**[5].

Potrivit art. 105, **incompatibilitățile de ordin constituțional** privesc:

– **funcțiile publice de autoritate,** cu admiterea unei singure excepții, cea de parlamentar;

– **funcțiile de reprezentare profesională salarizată** în cadrul organizaților cu scop comercial.

Prin noțiunea de **„funcție publică de autoritate"** trebuie să înțelegem orice persoană care aparține unui organ de conducere dintr-o autoritate publică, sau o structură a acesteia, precum și membrii organelor alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat (primari, consilieri locali sau județeni).

B) Incompatibilitățile de ordin legal

Potrivit art. 84 din Legea nr. 161/2003, Cartea I, Titlul IV, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

a) exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) exercitarea funcției de președinte, vicepreședinte, director general, administrator, membru al Consiliului de Administrație ori de cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

d) funcția de președinte sau de secretar al Adunărilor Generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale;

---

[1] Regimul incompatibilităților a fost modificat prin Legea nr. 161/2003, Cartea I, Titlul IV, Cap. III, Secțiunea a III-a.

[2] Constituția din 1866 a consacrat aceste norme în articolele 97 și 98.

[3] Constituția din 1923 a consacrat aceste norme în articolele 94 și 98.

[4] Constituția din 1938 a consacrat aceste norme în articolele 67 și 68.

[5] Pentru o analiză de ansamblu asupra acestei materii, a se vedea N. Pavel, *Reflecții privind reglementarea incompatibilităților membrilor Guvernului în Constituțiile române și în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 41-56.

e) funcția de reprezentant al statului la adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la litera c);

f) funcția de manager sau membru al Consiliilor de Administrație ale regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Incompatibilitățile pentru funcția de membru al Guvernului au suferit astfel unele modificări în timp, iar constatarea unei asemenea situații revine primului-ministru.

Legislația actuală este însă deficitară deoarece *nu precizează care este procedura aplicabilă primului-ministru, respectiv cine este autorizat să constate faptul că acesta se află într-o stare de incompatibilitate descrisă de Legea nr. 161/2003*[1].

În perspectiva adoptării Codului administrativ, incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului urmează a fi prevăzute în art. 40, având un conținut relativ similar celor actuale.

II. Încetarea funcției de membru al Guvernului

a) Potrivit art. 106, coroborat cu articolele 85 și 104, încetarea funcției de membru al Guvernului are loc prin:

– **demisie,** care intervine ca urmare a *voinței exclusive a titularului funcției, ceea ce atrage declanșarea procedurii pentru învestirea unui nou membru al Guvernului*[2];

– **revocarea** este cea de-a doua modalitate prevăzută de lege, care se naște, potrivit art. 85 alin. (2), în caz de remaniere guvernamentală. Cum se arată în doctrină, *revocarea intervine într-o situație normală și nu are caracter de sancțiune, ea având o legitimitate politică*[3];

– **pierderea drepturilor electorale**, care poate interveni ca **sancțiune penală complementară** [art. 64 lit. a) C. pen.], dar și în cazul **pierderii indirecte a acestor drepturi prin punerea sub interdicție, intervenită ca urmare a pierderii discernământului ori ca urmare a stării de debilitate sau alienație mintală stabilite judecătorește;**

– **intervenția unei stări de incompatibilitate**, prevăzută expres de art. 105;

– **decesul;**

– **alte cazuri stabilite prin lege.**

b) Potrivit art. 107 alin. (2), **încetarea funcției de membru al Guvernului mai are loc în cazul în care acesta este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile, depășirea acestui termen atrăgând încetarea funcției de membru al Guvernului.** În perioada în care se află în imposibilitatea exercitării funcției, intervine **interimatul,** primul-ministru urmând să aleagă un alt membru care să dețină funcția de ministru interimar în locul celui aflat în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile.

c) Potrivit art. 113 și 114, încetarea funcției de membru al Guvernului mai poate avea loc în situația în care este adoptată o moțiune de cenzură, care atrage demiterea

---

[1] R. Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice, art. cit.*, p. 30.

[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 161.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 387.

Guvernului în ansamblul său, deci încetarea calității de membru al Guvernului pentru toți cei care alcătuiesc organul executiv demis.

d) În conformitate cu art. 16 alin. (3), desprindem concluzia că încetarea funcției de membru al Guvernului mai poate interveni:

– în cazul pierderii cetățeniei române;

– în cazul în care membrul Guvernului nu mai locuiește în România.

În conformitate cu prevederile articolului 5 din Legea nr. 90/2001, încetarea funcției de membru al Guvernului are loc prin **demisie, revocare, pierderea drepturilor electorale, intervenția unei stări de incompatibilitate, decesul sau demiterea** în condițiile prevăzute de art. 8 alin. (2)[1]. Viitorul Cod administrativ urmează să reglementeze această materie, cu valoare de principiu, în art. 42 și cu unele dezvoltări în art. 43-45.

III. Suspendarea din funcția de membru al Guvernului

Sediul materiei îl regăsim în art. 109 alin. (2) care consacră două tipuri de suspendare, respectiv **suspendarea care poate fi dispusă de Președintele României,** în cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, și **suspendarea de drept,** care intervine în cazul în care a fost trimis în judecată un membru al Guvernului.

Din punctul de vedere al naturii sale juridice, suspendarea **nu reprezintă o modalitate de încetare a mandatului unor membri ai Guvernului,** ci **o întrerupere în exercitarea unui mandat,** care poate în final să atragă încetarea acestuia, sau poate determina reluarea prerogativelor, în cazul în care se dovedește că acuzele aduse persoanelor în cauză sunt nefondate.

Se identifică două momente și două tipuri de suspendare:

– în cazul în care **s-a cerut urmărirea penală,** poate interveni **suspendarea dispusă de Președintele României;**

– în cazul în care **membrul de Guvern a fost trimis în judecată,** intervine **suspendarea de drept** a acestuia, în temeiul textului constituțional care dispune că *„Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție".*

§ 7. Statutul primului-ministru

Din coroborarea prevederilor constituționale în materie și raportarea acestora la cele ale Legii nr. 90/2001, iar în perspectivă, cele ale art. 28-34 din viitorul, sperăm noi, Cod administrativ, desprindem următoarele dimensiuni ale statutului juridic al primului-ministru:

a) Primul-ministru este șef al Guvernului, art. 107 alin. (1) teza întâia prevăzând că **Primul-ministru conduce Guvernul**[2].

---

[1] Este vorba despre cazul în care un membru al Guvernului a fost condamnat penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă, ceea ce atrage demiterea membrului respectiv al Guvernului de către Președintele României, la propunerea Primului-ministru.

[2] O dispoziție similară conține și articolul 13 din Legea nr. 90/2001, publicată în M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

b) Primul-ministru are misiunea de a coordona activitatea membrilor Guvernului, însă cu **obligația să respecte atribuțiile care revin fiecăruia.**

c) Primului-ministru îi revine misiunea de a **prezenta celor două Camere ale Parlamentului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate, și răspunde la întrebările și interpelările care îi sunt adresate de către deputați și senatori.**

d) **Solicită Președintelui să participe la unele ședințe ale Guvernului,** atunci când se discută probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice.

e) **Propune Președintelui revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală.**

f) **Contrasemnează unele din decretele Președintelui,** potrivit art. 100 din Constituție.

Potrivit textului constituțional și art. 17 din Legea nr. 90/2001, contrasemnarea privește acele decrete pentru care art. 100 din Constituție impune obligația realizării ei.

g) **Semnează hotărârile și ordonanțele** adoptate de Guvern, **care sunt contrasemnate de miniștrii care au sarcina punerii lor în executare.**

h) **Reprezintă Guvernul României** în relațiile acestuia cu Parlamentul, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale[1].

j) Este **vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării** și exercită toate atribuțiile care derivă din această calitate.

k) **Primul-ministru numește și eliberează din funcție,** în conformitate cu art. 15 din Legea nr. 90/2001, iar în perspectivă, cu art. 31 din Codul administrativ, următoarele categorii de persoane:

– conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului, conform art. 3 alin. (1)[2];

– secretarii generali adjuncți ai Guvernului. Precizăm că textul actual face referire și la *secretarul general al Guvernului,* însă în condițiile în care proiectul Codului administrativ îi conferă rolul de membru al Guvernului, acesta urmează să fie numit de Președinte, alături de ceilalți membri ai Guvernului. Din aceste considerente, art. 31 al proiectului de Cod nu mai face referire la el;

– personalul din cadrul aparatului de lucru al primului-ministru;

– secretarii de stat, la care proiectul Codului administrativ adaugă și subsecretarii de stat;

– alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege[3].

---

[1] Această atribuție este consacrată prin articolul 13 din Legea nr. 90/2001.

[2] A se vedea Decizia nr. 329/2014 pentru revocarea domnului Nagy Zoltan Levente din funcția de președinte, cu rang de secretar de stat, al Agenției Naționale pentru Protecția Mediului și Decizia nr. 330/2014 privind numirea domnului Toma-Florin Petcu în funcția de președinte, cu rang de secretar de stat, al Agenției Naționale pentru Protecția Mediului, ambele fiind publicate în M. Of. nr. 956 din 29 decembrie 2014.

[3] Constatăm că legea-cadru nu epuizează sfera persoanelor pe care le numește primul-ministru, că ea îngăduie ca și alte categorii, prevăzute de reglementări speciale, să fie numite de acesta. A se vedea, de exemplu, art. 19 din Legea nr. 188/1999, privind statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitor la secretarii generali și la secretarii generali adjuncți din cadrul ministerelor și altor organe de

În conformitate cu prevederile legii-cadru privind organizarea și funcționarea Guvernului[1], iar în viitor ale art. 29 din Codul administrativ, în exercitarea atribuțiilor[2] sale, primul-ministru emite **decizii**, care se publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței acestora.

§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului

Potrivit art. 20 din Legea nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare, aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din aparatul propriu de lucru al primului-ministru, Secretariatul General al Guvernului, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului. În perspectivă, art. 19 din proiectul Codului administrativ adaugă și *aparatul de lucru al viceprim-ministrului.*

Aparatul propriu de lucru al primului-ministru este alcătuit din:

a) cabinetul primului-ministru;

b) corpul secretarilor de stat și consilierilor de stat ai primului-ministru;

c) registratura primului-ministru.

Atribuțiile aparatului propriu de lucru al primului-ministru se stabilesc prin decizie a primului-ministru, iar personalului din cadrul acestuia nu i se aplică dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici.

Articolul 22 din aceeași lege-cadru prevede că la nivelul Guvernului există și funcționează un **Secretariat General,** condus de un **Secretar General.**[3]

Prin articolul 33 alin. (2) al Legii nr. 90/2001, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 40/2016, se prevede că Secretariatul General al Guvernului îndeplinește și atribuțiile de minister de resort față de Regia Autonomă „Administrația Patrimoniului Protocolului de Stat" și față de Regia Autonomă „Monitorul Oficial". Dispoziția este menținută prin art. 22 alin. (9) al proiectului Codului administrativ.

§ 9. Atribuţiile Guvernului României

Vom analiza, în cele ce urmează, două mari categorii de atribuții, și anume:

A) Atribuții prevăzute de Constituție

În această primă categorie intră:

a) exercitarea inițiativei legislative;

b) negocierea tratatelor internaționale – art. 91 alin. (1) care prevede că *„Președintele* ***încheie*** *tratate internaționale,* ***negociate de Guvern*** *(...)";*

c) propune Președintelui acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României în alte state **[art. 91 alin. (2)];**

---

specialitate ale administrației publice centrale și la inspectorii guvernamentali. Pentru dezvoltarea subiectului v. Irina Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.,* pp. 96-97.

[1] Avem în vedere articolul 19 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 care are următorul conținut: „În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin primul-ministru emite decizii, în condițiile legii".

[2] Cu titlu de exemplu, a se vedea Decizia Primului-ministru nr. 267 din 19 septembrie 2014 privind exercitarea atribuțiilor președintelui Autorității Naționale pentru Turism, publicată în M. Of. nr. 687 din 19 septembrie 2014.

[3] În proiectul Codului administrativ, norma se regăsește la art. 22 al acestuia.

d) propune Preşedintelui înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice ale României **[art. 91 alin. (2)];**

e) prezintă Parlamentului informaţiile şi documentele solicitate de cele două Camere şi de comisiile parlamentare, prin intermediul preşedinţilor lor **[art. 111 alin. (1)];**

f) participarea membrilor Guvernului la şedinţele Parlamentului, la care *„au acces"* potrivit art. 111 alin. (2) sau, în mod obligatoriu, când li se solicită prezenţa;

g) sesizează Curtea Constituţională cu privire la aspectele de neconstituţionalitate pe care apreciază că le prezintă legile, înainte de a fi promulgate de către Preşedintele României [art. 146 lit. a)][1];

h) exercită o putere normativă primară, rod al delegării legislative, concretizată în capacitatea de a emite acte care înlocuiesc legile, respectiv ordonanţele de Guvern (art. 108 şi 115);

i) numeşte prefectul, potrivit art. 123 alin. (1) din Constituţie;

j) potrivit art. 97 alin. (2), în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei de Preşedinte, ia măsuri pentru a organiza alegeri pentru un nou Preşedinte;

k) Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte expres această competenţă.

B) Funcţiile şi atribuţii prevăzute de legea-cadru

Se impune mai întâi să facem diferenţa între **funcţiile Guvernului şi atribuţiile** acestuia.

În ceea ce priveşte funcţiile Guvernului, ele îşi află reglementarea în art. 1 alin. (5) şi în art. 15 din proiectul Codului administrativ şi este vorba despre următoarele funcţii[2]:

a) funcţia de **strategie,** prin care se asigură *elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;*

b) funcţia de **reglementare** prin care se asigură *elaborarea cadrului normativ şi instituţional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;*

c) funcţia de **administrare** a proprietăţii statului, prin care se asigură *administrarea proprietăţii publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;*

d) funcţia de **reprezentare**, prin care se asigură, *în numele statului român, reprezentarea pe plan intern şi extern;*

e) funcţia de **autoritate de stat**, prin care se asigură *urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi siguranţei naţionale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcţionării instituţiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.*

Proiectul Codului administrativ adaugă *funcţia de implementare,* prin care se urmăreşte punerea în aplicare a Programului de guvernare.

Articolul 11 din Legea nr. 90/2001 stabileşte următoarele atribuţii ale Guvernului:

a) exercită conducerea generală a administraţiei publice[3]. Prin proiectul Codului administrativ, această atribuţie a fost eliminată, prin art. 25 lit. a), ceea ce validează opinia noastră exprimată în nota de subsol;

---

[1] Dreptul de a sesiza Curtea Constituţională, în cadrul controlului de constituţionalitate anterior publicării aparţine *Preşedintelui României, unuia din preşedinţii celor două Camere, Guvernului, Curţii Supreme de Justiţie, unui număr de cel puţin 50 de deputaţi sau 25 de senatori.*

[2] C. Ionescu, *Regimul politic în România, op. cit.*, p. 238.

[3] În opinia noastră, este de discutat dacă exercitarea conducerii generale a administraţiei publice reprezintă o atribuţie sau o funcţie a Guvernului. În opinia noastră, ea reprezintă o funcţie a Guvernului, deoarece

b) iniţiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului;

b[1]) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, iniţiate cu respectarea Constituţiei, şi le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susţinerea implicită a formei iniţiatorului;

c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor; ordonanţe în temeiul unei legi speciale de abilitare[1] şi ordonanţe de urgenţă potrivit art. 115 alin. (4) din Constituţie;

d) asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora;

e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate;

g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;

i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrează forţele armate;

j) asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;

k) negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;

l) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa. Art. 25 lit. l) din proiectul Codului administrativ face referire doar la *controlul* acestor autorităţi;

m) asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului[2];

n) abrogată[3];

o) înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;

r) îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

---

presupune un fascicul de mijloace prin intermediul cărora se asigură conducerea generală a administraţiei publice. De altfel, chiar Legea nr. 90/2001 legitimează această teză, art. 28 alin. (1) prevăzând că *„În realizarea funcţiei sale de conducere generală a administraţiei publice, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, organelor de specialitate din subordinea sa, precum şi asupra prefecţilor"*. Remarcăm inconsecvenţa limbajului legii-cadru, în articolul 11 vorbeşte despre **atribuţia** *de conducere generală a administraţiei publice* iar în articolul 28 vorbeşte despre **funcţia** *de conducere generală a administraţiei publice.*

[1] *Exempli gratia,* Legea nr. 184/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe, publicată în M. Of. nr. 956 din 99 decembrie 2014.

[2] Constatăm că administrarea proprietăţii publice şi private a statului este calificată atât ca o funcţie, prin art. 1 alin. (5), cât şi ca o atribuţie, prin articolul 11 al Legii nr. 90/2001. În opinia noastră, funcţia este cea prevăzută de art. 1 alin. (5), iar atribuţiile sunt modalităţile concrete prin care se realizează funcţia de administrare.

[3] Atribuţia prevăzută la lit. n) din Legea nr. 90/2001 a fost abrogată prin O.U.G. nr. 87/2007, publicată în M. Of. nr. 634 din 14 septembrie 2007.

O atribuție propusă a fi introdusă prin art. 25 lit. p) din proiectul Codului administrativ este aceea că *„asigură standarde obligatorii la nivelul administrației publice centrale și locale pentru garantarea bunei administrări"*.

§ 10. Funcționarea Guvernului

În ceea ce privește **funcționarea** Guvernului, semnalăm faptul că **forma de lucru a acestuia,** consacrată de Legea nr. 90/2001, prevăzută și de art. 35-36 din proiectul Codului administrativ este **ședința,** care are caracter **săptămânal** sau **ori de câte ori este nevoie.**

Convocarea și **conducerea** ședinței se fac de către primul-ministru. Atunci când la ședințe participă și președintele, acestea sunt **prezidate** de șeful statului.

Credem că s-a vrut să se consacre, prin cele două noțiuni diferite, și două proceduri diferite: **conducerea** este un atribut al șefului organului colegial, care este primul-ministru, din care derivă și altele, exemplu *semnarea* actelor emise de Guvern în ședința respectivă și **prezidarea** care aparține șefului statului, care este în același timp și șef al executivului, ca și Guvernul însuși, care nu exclude conducerea de către premier și nici nu schimbă natura juridică a ședințelor la care participă.

La ședințele de Guvern regăsim două categorii de participanți:

– cei a căror participare este obligatorie: membrii Guvernului și Secretarul General al Guvernului, care participă de drept;

– cei care au fost invitați să participe, respectiv: secretarii de stat, alți invitați a căror prezență se apreciază a fi necesară[1], prim-ministrul.

Cvorumul de ședință este de **jumătate plus unu din numărul membrilor Guvernului.**

Legea impune ca dezbaterile din cadrul ședințelor de Guvern, modul de adoptare a actelor acestuia precum și al oricăror alte măsuri stabilite, să se înregistreze pe bandă magnetică și să se consemneze în stenograma ședinței, certificată de secretarul general al Guvernului.

Cât privește activitatea primului-ministru, aceasta se prezintă ca o *activitate continuă*[2]*, neîntreruptă,* prin intermediul căreia acesta își realizează statutul de șef al Guvernului și coordonator al activității celorlalți membri ai acestuia.

III. Actele Guvernului

§ 11. Determinarea sferei actelor

Art. 108 al Constituției are denumirea marginală de *„Actele Guvernului"*, după cum art. 100 vizează *„Actele Președintelui"*.

Legea fundamentală prevede în art. 108 alin. (1) că *„Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe"*.

---

[1] Articolul 25 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 prevede că la ședințele Guvernului pot să participe, în calitate de invitați, *conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome,* precum și *orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru.*

[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 167.

Din textul constituțional[1] decurg câteva concluzii, și anume: organizarea executării legilor se face prin hotărâre, Guvernul fiind împuternicit cu această prerogativă; Guvernul nu poate adopta o hotărâre într-un domeniu rezervat legiferării de către Parlament; Guvernul nu poate adopta o hotărâre pentru a reglementa relații sociale în domeniul cărora nu se aplică o lege adoptată anterior; în raport cu legea, hotărârea Guvernului are o forță juridică inferioară, adoptarea ei depinzând de o lege anterioară aflată în vigoare[2], executarea.

Potrivit art. 27 din Legea nr. 90/2001, Guvernul adoptă **hotărâri** și **ordonanțe**.

Adoptarea se face prin **consens**, iar dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru[3].

§ 12. Regimul constituțional al hotărârilor Guvernului

Din interpretarea articolului 108 din Constituție, raportat la art. 27 din Legea nr. 90/2001, iar în perspectivă, la art. 37 din viitorul, sperăm noi, Cod administrativ, credem că pot fi desprinse următoarele dimensiuni ale regimului constituțional al hotărârilor Guvernului:

1. Potrivit Constituției **„hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor"**.

Acest text permite interpretarea că hotărârile de Guvern intervin *în măsura în care legea impune adoptarea lor, în măsura în care fie expres, fie implicit, legea trimite la o hotărâre de punere în aplicare sau practica aplicării legii naște nevoia adoptării unei hotărâri de Guvern.*

Din această perspectivă, Hotărârile Guvernului sunt *praeter legem* și *secundum legem.*

Ele sunt adoptate în baza legii, în limitele acesteia, și după ce domeniul respectiv a fost supus unei reglementări legale, ele neputând dispune decât *măsuri administrative, pentru asigurarea organizării executării legilor*[4]. Curtea Constituțională a calificat[5] hotărârile ca *„acte normative de reglementare secundară"*. Ele reprezintă *„acte administrative, normative sau individuale, emise în scopul bunei administrări a executării cadrului normativ primar (...)"*.

2. Hotărârile Guvernului **realizează competența originară a Guvernului, de autoritate executivă,** adică de autoritate care își propune în principal să pună în aplicare legea. Curtea Constituțională, prin aceeași decizie, a recunoscut *„Competența originară a Guvernului, autoritate executivă, este prevăzută la art. 108 alin. (2) din Constituție și privește organizarea executării legilor, acte de reglementare primară (...)"*[6].

---

[1] Avem în vedere art. 108 alin. (2), conform căruia *„Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor"*. Corect, textul trebuia să prevadă *se adoptă,* pentru că organele colegiale *adoptă* acte, iar cele unipersonale le *emit.*

[2] C. Ionescu, *Actele Guvernului, Articolul 108* în RDP nr. 4/2012, p. 79.

[3] Articolul 7 din Legea nr. 37/1990 prevedea că *Guvernul adoptă hotărâri, în exercitarea atribuțiilor proprii, și regulamente de aplicare a legilor, atunci când legea impune expres acest lucru.* Această dispoziție, care contravenea flagrant Constituției, a fost abrogată prin actuala reglementare.

[4] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 172.

[5] Prin Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 75.

[6] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 74.

3. Hotărârile Guvernului **sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanțele judecătorești, în baza Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[1].

4. Hotărârile Guvernului **sunt supuse regulii semnării de către primul-ministru** și **contrasemnării de miniștrii** care au obligația punerii lor în executare[2].

5. Regula **obligativității publicării în Monitorul Oficial**, sub sancțiunea inexistenței, în cazul nepublicării.

De la această regulă, Constituția admite o **excepție**, respectiv **hotărârile care au caracter militar** și care se comunică numai instituțiilor interesate.

6. Hotărârile Guvernului pot avea **atât caracter normativ[3], cât și caracter individual[4]**.

§ 13. Regimul constituțional al ordonanțelor Guvernului

Sediul materiei **este reprezentat de art. 108 alin. (1), (3) și (4) coroborat cu art. 115 din Constituție și art. 27 din Legea nr. 90/2001,** iar, în perspectivă, cu art. 37 din viitorul Cod administrativ.

Analiza regimului constituțional al ordonanțelor Guvernului considerăm că trebuie să înceapă de la art. 61 alin. (1) din Constituție, care proclamă rolul de unică autoritate legiuitoare al Parlamentului. Acest lucru înseamnă că *numai Parlamentului îi este recunoscut dreptul de a adopta norme juridice primare denumite legi. Guvernul poate să facă acest lucru doar în virtutea unei împuterniciri speciale pe care o primește*, și care provine fie de la Parlament, dintr-o lege de abilitare, fie de la constituant însuși, care a admis ca, în situații extraordinare, Guvernul să poată interveni cu ordonanțe și în absența unei legi de abilitare speciale. Curtea Constituțională a statuat că *„(...) pe lângă monopolul legislativ al Parlamentului, Constituția, în art. 115 consacră delegarea legislativă, în virtutea căreia poate emite ordonanțe simple [art. 115 alin. (1)-(3)] sau ordonanțe de urgență [art. 115 alin. (4)-(6)]"*[5]. Sintagma de *monopol legislativ* a fost consacrată prin mai multe decizii, dintre care invocă, Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017[6], prin care s-a reținut că *„prevederile art. 61 alin. (1) teza a doua din Constituție conferă Parlamentului calitatea de unică*

---

[1] În același sens, M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 238.

[2] Exemplu, H.G. nr. 927/2014 privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice pe anul 2014 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului prevăzut în Bugetul de stat pe anul 2014, publicată în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014, este semnată de Primul-ministru și contrasemnată de ministrul dezvoltării regionale și administrației publice, care are și statut de viceprim-ministru, de ministrul finanțelor publice și de ministrul delegat pentru buget.

[3] Exemplu, H.G. nr. 1173/2014 privind modificarea H.G. nr. 246/2007 privind metodologia de reînnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite, publicată în M. Of. nr. 962 din 30 decembrie 2014.

[4] *Exempli gratia, o hotărâre a Guvernului pentru numire sau revocare din funcție sau prin care se dă în administrare un bun proprietatea publică a statului* are caracter individual, iar o hotărâre a Guvernului prin care se *reglementează contravenții* va avea caracter normativ. A se vedea H.G. nr. 114/2014 pentru încetarea exercitării cu caracter temporar, prin detașare, în condițiile legii a funcției publice de prefect al județului Constanța de către domnul Volcinschi Radu, publicată în M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014.

[5] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 75.

[6] Publicată în M. Of. 145 din 27 februarie 2017.

autoritate legiuitoare a țării, iar în virtutea acestui ***monopol legislativ****, Parlamentul este singura autoritate publică care adoptă legi".*

Astfel, *delegarea legislativă*[1] ce rezumă în esență posibilitatea acordată Guvernului, ca în anumite limite și cu respectarea unor condiții să adopte ordonanțe[2], poate fi realizată:

a) prin **intermediul unei legi speciale de abilitare** adoptate de Parlament, situație în care ne aflăm în prezența delegării de ordin legal, concretizată în adoptarea unei ordonanțe obișnuite, propriu-zise;

b) poate fi **opera legiuitorului constituant însuși**, în cazul ordonanței de urgență[3].

Rolul ordonanței Guvernului este astfel cel de a înlocui legea, pe când hotărârea Guvernului pune legea în executare.

1. Regimul constituțional al ordonanței Guvernului emisă cu lege de abilitare (ordonanță obișnuită):

a) poate interveni **numai în domeniile care nu fac obiectul legii organice,** rezultând, *a contrario*, că **intervine în materia legilor ordinare.**

b) legea de abilitare va putea **cuprinde două categorii de dispoziții:**

– dispoziții cu caracter **obligatoriu,** respectiv **domeniul** și **data** până la care se pot adopta ordonanțe;

– dispoziții cu caracter **facultativ**, respectiv **posibilitatea ca ordonanța să fie supusă aprobării Parlamentului,** dacă legea de abilitare cere expres acest lucru.

c) Din modul de formulare a art. 115 alin. (3) *„Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit legii (...)"* desprindem concluzia că **regula, în ceea ce privește acest tip de ordonanțe**, este că **ele nu se supun aprobării Parlamentului,** iar **excepția** că **ele se supun aprobării Parlamentului, dacă legea de abilitare impune expres acest lucru**[4].

d) În funcție de **situația de a se supune sau nu aprobării de către Parlament,** acest tip de ordonanțe se clasifică, la rândul lui, în două categorii[5]:

– **ordonanțe care nu se supun aprobării Parlamentului,** deoarece legea de abilitare nu cere expres acest lucru;

– **ordonanțe care se supun aprobării ulterioare a Parlamentului,** deoarece legea de abilitare impune acest lucru.

Parlamentul are posibilitatea **să aprobe ordonanțele**, ceea ce atrage și **posibilitatea de a le modifica**, sau de **a le respinge, în tot** sau **în parte**[6].

Legea de aprobare sau de respingere, ca orice lege, este supusă controlului prealabil de constituționalitate.

---

[1] Cu privire la această problemă, v. A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale*, în RDP nr. 1/2001, pp. 62-78.

[2] A. Iorgovan, D. Apostol Tofan, *Delegarea legislativă în România. Analiză în raport cu statele occidentale, art. cit.*, p. 62.

[3] D. Apostol Tofan, *Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului,* în RDP nr. 1/1995, p. 94.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 406-417; M. Constantinescu, A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 495.

[5] T. Drăganu, *op. cit.*, vol. I, p. 316.

[6] Exemplu Legea nr. 1/2015 pentru respingerea O.U.G. nr. 91/2013 privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, publicată în M. Of. nr. 18 din 9 ianuarie 2015.

e) Pe perioada delegării, **Guvernul poate să modifice, să completeze sau să abroge propriile ordonanțe.** După expirarea acestei perioade, Guvernul nu mai poate emite ordonanțe în domeniul în care a fost abilitat și nu mai poate să revină asupra celor deja adoptate.

2. Regimul constituțional al ordonanțelor de urgență

În viața fiecărui stat pot interveni situații în care Parlamentul se află în imposibilitatea de a se întruni pentru a legifera[1]. Astfel, Guvernul va adopta ordonanțe de urgență care:

a) intervin în **situații extraordinare,** care nu mai necesită existența unei delegări speciale, realizate printr-o lege specială de abilitare, ele fiind adoptate în temeiul delegării de ordin constituțional.

Sintagma **„situații extraordinare"** o înlocuiește pe cea de **„cazuri excepționale"** din forma inițială a Constituției, care a dat loc la numeroase controverse și practici neunitare[2]. Ne raliem opiniei conform căreia ea evocă o *stare de urgență în reglementarea unui aspect ce nu suportă amânare*[3]. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele condiții, întrunite în mod cumulativ[4]:

– existența unei situații extraordinare;

– reglementarea acesteia nu poate fi amânată;

– urgența să fie motivată în conținutul ordonanței.

b) Spre deosebire de primul tip de ordonanță, despre care Constituția precizează că nu poate interveni decât în domeniile legii ordinare, art. 115 alin. (5) fraza finală specifică faptul că **ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută de art. 76 alin. (1),** ceea ce conduce, implicit, la concluzia că acest tip de ordonanță poate interveni în domenii ce fac obiectul legilor organice[5].

În ceea ce privește jurisprudența Curții Constituționale, în mai multe rânduri ea s-a pronunțat, înainte de revizuirea Constituției, în sensul că ordonanțele de urgență pot interveni și în domeniul legilor organice.

c) **Se supun obligatoriu aprobării Parlamentului,** intrând în vigoare numai după depunerea spre dezbatere, în procedură de urgență, la Camera competentă să fie sesizată

---

[1] C. Ionescu, *Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată, cu dezbateri parlamentare*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 190.

[2] I. Nicola, *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor*, în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 499, I. Alexe, *Situația extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?*, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză, op. cit.*, pp. 128-135.

[3] M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, revizuită. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 223.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 225 din 11 mai 2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005. Ea este reflectată și în Decizia nr. 258 din 14 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006; Decizia nr. 1008 din 7 iulie 2009, publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009 etc.

[5] Cu privire la problema sferei de intervenție a acestui tip de ordonanțe, v. C. L. Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului*, în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 și urm. În acest studiu, autorul ajunge la concluzii care au stârnit reacții contrarii în literatura de specialitate, cum ar fi aceea că *orice afectare, orice intervenție, sub orice formă și oricât de limitată asupra regimului juridic al unei instituții fundamentale a statului, intră în conflict cu prevederile art. 115 alin. (6)*, fiind astfel *neconstituțională*. Această opinie, care și în concepția noastră este exagerată, este contrazisă printr-un studiu al profesorului I. Deleanu, *Unele observații cu privire la constituționalitatea ordonanțelor de urgență*, în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 50-56.

şi după publicarea în Monitorul Oficial. Dacă Parlamentul este în vacanţă, el se convoacă în mod obligatoriu, în termen de 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere.

Aceasta este singura situaţie în care Guvernul, care răspunde politic în faţa Parlamentului, determină întrunirea acestuia în sesiune extraordinară pentru a discuta ordonanţa de urgenţă care a fost adoptată.

Constituţia revizuită modifică substanţial regimul acestei ordonanţe, din punctul de vedere al procedurii de adoptare. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunţă asupra ordonanţei, aceasta se consideră adoptată şi se trimite celeilalte Camere, care decide tot în procedură de urgenţă.

d) **Ordonanţa de Guvern nu poate intra în vigoare înainte de publicarea ei în Monitorul Oficial**, nepublicarea atrăgând după sine **inexistenţa** actului, fără nici o excepţie.

e) **Aprobarea sau respingerea ordonanţei de Guvern se face printr-o lege,** în care sunt cuprinse şi ordonanţele al căror efect a încetat conform art. 115 alin. (3), prin nerespectarea termenului de abilitare.

f) Constituţia revizuită, prin art. 115 alin. (6), introduce **anumite limite ale intervenţiei ordonanţei de urgenţă,** respectiv domeniile în care Guvernul nu poate adopta astfel de acte normative[1] între care se află şi legile constituţionale. În consens şi cu alţi autori, putem afirma că *„la prima vedere apare ca un nonsens grija legiuitorului constituant de a nominaliza în sfera limitelor domeniile legii constituţionale, dar având în vedere o serie de practici neconstituţionale, o asemenea precizare este în ultimii ani binevenită, ea înlăturând orice dubiu de reglementare şi orice posibilitate de forţare a limitelor Constituţiei"*[2].

În practică se poate constata o îndepărtare de la spiritul şi litera legii fundamentale în ceea ce priveşte regimul ordonanţelor de urgenţă. Din păcate, Guvernul consideră ordonanţa de urgenţă ca un privilegiu pe care Constituţia i l-a pus la dispoziţie, iar nu ca un act strict ataşat unei anumite situaţii extraordinare, la a cărei depăşire este chemat să contribuie. De-a lungul timpului, în ciuda nenumăratelor semnale trase de Curtea Constituţională, de doctrina de specialitate, s-a format o adevărată cutumă neconstituţională în sensul folosirii de către Guvern a ordonanţelor de urgenţă după bunul plac, pe care o considerăm inacceptabilă şi despre care apreciem că ar trebui să dispară în viitor[3]. Trebuie reconsiderată concepţia şi practica guvernamentală în ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, care nu mai trebuie să fie folosite în mod abuziv, pentru a satisface interesul de moment al Guvernului şi în afara unor situaţii extraordinare[4].

---

[1] Acest articol prevede următoarele: *„Ordonanţele de urgenţă nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituţionale, nu pot afecta regimul instituţiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertăţile şi îndatoririle prevăzute de Constituţie, drepturile electorale şi nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică"*. A se vedea şi C. Ionescu, *Legea de revizuire a Constituţiei comentată, op. cit.*, p. 191.

[2] F. Ghencea, *Dimensiunea rolului legislativ al Guvernului în practica juridică românească*, în *„Tendinţe..."*, *op. cit.*, p. 468.

[3] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului*, în Dreptul nr. 7/2006, p. 100.

[4] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanţă de urgenţă a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului, art. cit.*, p. 105. În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Consideraţii referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curţii Constituţionale a României şi la statutul juridic al unor înalţi funcţionari publici*, în Curierul Judiciar nr. 3/2014, pp. 159-161.

Pentru a dovedi această susținere, prezentăm în continuare situația legilor, ordonanțelor simple și de urgență adoptate în perioada 1998-2008[1], dar și în perioada 2009-2014[2].

ANUL	NUMĂRUL			OBS.
	LEGILOR	O.U.G.	O.G.	
1998	261	72	131	
1999	210	219	120	
2000	233	300	138	
2001	796	195	88	
2002	683	209	73	
2003	609	127	95	
2004	602	142	94	
2005	415	210	55	
2006	517	136	64	
2007	388	158	47	
2008	308	230	28	
2009	391	117	27	
2010	292	133	29	
2011	302	126	30	
2012	222	96	26	
2013	384	117	32	
2014	192[3]	94[4]	29	
2015	358	66	43	**OUG nr. 1/2015 și 16/2015 nu s-au publicat în Monitorul Oficial sau nu au fost depuse spre aprobare la Parlament, ceea ce atrage inexistența lor.**
2016	252	100	27	
2017	278	117	30	
2018	363	114	18	
TOTAL	**8056**	**3078**	**1224**	**4303 Ordonanțe**

[1] I. Nicola, *Guvernarea ..., art. cit.*, p. 504.

[2] A se vedea www.cdep.ro.

[3] În anul 2014, în Monitorul Oficial au fost publicate 187 de legi adoptate de Parlament, 7 dintre acestea, respectiv Legile 1-7 din 2014 au fost adoptate în anul 2013, dar au fost promulgate și publicate în Monitorul Oficial în anul 2014. De asemenea, alte 12 legi au fost adoptate de Parlament în anul 2014, dar au fost promulgate și publicate în Monitorul Oficial în anul 2015 (nr. 1-12/2015). Rezultă astfel că Parlamentul a adoptat în anul 2014 un număr de 192 de legi.

[4] Deși, am putea afirma că în anul 2014 au fost emise 95 O.U.G., studiind cu atenție Monitoarele Oficiale în care au fost publicate ordonanțele de urgență semnalăm faptul că, în realitate, în anul 2014 Guvernul a emis 94 O.U.G., ordonanța de urgență care poartă numărul 5/2014 neexistând, nefiind publicată în Monitorul Oficial. Sunt publicate O.U.G. de la nr. 1 la 4, respectiv de la nr. 6 la 95.

ASE CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ca şi hotărârile şi ordonanţele Guvernului se supun *semnării* de către Primul-ministru şi *contrasemnării* de către miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare. Sintagma *„ministru care are sarcina punerii în executare"* trebuie înţeleasă în sensul strict, ea referindu-se la acei membri ai Guvernului, pentru care rezultă, din conţinutul ordonanţei, sarcini a căror realizare intră în competenţa lor de activitate. Ea nu poate fi extrapolată la orice categorie de persoane care îndeplinesc o demnitate publică, pe care legiuitorul o poate asimila sau nu celei de ministru, pentru care ordonanţa poate genera atribuţii a căror realizare poate să intre în competenţa lor (exemplu instituirea de atribuţii care intră în competenţa Autorităţii de Supraveghere Fiscală, nu justifică contrasemnarea de către Preşedintele acestei autorităţi). Uneori ordonanţele sunt semnate de un număr semnificativ de membri ai Guvernului, ceea ce pune probleme, în opinia noastră, din punct de vedere al respectării unor rigori în tehnica de elaborare a actelor normative. Exemplu, O.U.G. nr. 58/2014 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea unor acte normative[1], cuprinde 14 articole şi este contrasemnată de un număr de **14 membri ai Guvernului**. Acest lucru îngreunează, credem noi, atât procesul de adoptare, cât şi cel de aplicare a respectivei ordonanţe de urgenţă.

IV. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului şi răspunderea Guvernului

§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului

Actuala Constituţie a României aşează, printr-o dispoziţie cu caracter de principiu, întreaga administraţie publică sub un control parlamentar general, dispunând, prin art. 111 alin. (1), că *„Guvernul şi celelalte autorităţi ale administraţiei publice, în cadrul controlului parlamentar al activităţii lor (...)"* au mai multe sarcini care concretizează formele de control şi asupra cărora ne vom opri în cele ce urmează.

Funcţia de control a Parlamentului este considerată în doctrina occidentală mai importantă decât funcţia legislativă[2].

Ceea ce conferă legitimitate controlului parlamentar este faptul că *„fiind mandatare ale poporului, Adunările legislative trebuie să supravegheze modul în care se înfăptuieşte conducerea treburilor statului pentru ca acesta să se menţină pe linia care corespunde cel mai mult aspiraţiilor întregii colectivităţi naţionale"*[3].

Controlul parlamentar poate fi **cu sancţiune** sau **fără sancţiune,** acesta din urmă fiind specific ţărilor în curs de consolidare a democraţiei[4]. Curtea Constituţională a reţinut[5] că în România, ca şi în majoritatea celorlalte ţări, controlul parlamentar, în general, este **fără sancţiune,** cu excepţia moţiunii de cenzură, care este cea mai drastică sancţiune politică, prin care Parlamentul retrage Guvernului încrederea pe care i-a acordat-o.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 711 din 29 septembrie 2014.

[2] M. Prelot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972, p. 820.

[3] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *op. cit.,* p. 330.

[4] D. Apostol Tofan, *Raporturile constituţionale dintre autorităţile publice,* în Studii de drept românesc nr. 1-2/2003, p. 98; M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 29.

[5] Prin Decizia nr. 148/2007, publicată în M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007.

Prin art. 111-112 se instituie următoarele **forme de control** asupra Guvernului:

A) Obligația Guvernului de a informa Parlamentul

Ca organism de deliberare, indiferent de natura actului rezultat în urma deliberării, Parlamentul trebuie să aşeze la baza deciziei sale date, informații politice şi ştiințifice certe. Se poate, din această perspectivă vorbi, pe de o parte, despre **obligația de informare a Parlamentului,** care revine Guvernului şi întregii administrații publice, şi despre **funcția de guvernare,** care aparține Guvernului.

Obligația de informare este consacrată prin art. 111 alin. (1), care instituie un control parlamentar general asupra întregii administrații publice, inclusiv asupra Guvernului, calificat şi el ca un organ al administrației publice.

Din conținutul acestui text, desprindem următoarele elemente esențiale ale acestui tip de control:

a) din punctul de vedere al naturii sale juridice, acesta reprezintă o **formă de control politic,** exercitat asupra administrației publice, care nu se poate finaliza în anulări de acte, sancționări de personal etc.

b) dreptul de a **solicita informațiile şi documentele** considerate ca necesare se exercită prin intermediul preşedinților celor două Camere sau cei ai comisiilor parlamentare.

c) în cazul în care inițiativa legislativă priveşte modificarea bugetului de stat sau al asigurărilor sociale, este **obligatorie solicitarea informării** şi, se subînțelege, şi prezentarea acesteia.

Funcția de informare nu are un scop în sine. Ea reprezintă condiția asigurării eficienței actului de legiferare, ca şi a actului de control parlamentar, practic întreaga activitate a Parlamentului finalizând un efort imens de informare şi documentare, de evaluare a efectelor multiple pe care le presupun deciziile sale pentru ca activitatea parlamentară să devină eficientă[1].

Informarea parlamentarilor *„reprezintă prima condiție a exercitării controlului parlamentar, datele oferite de această informare având rolul de a determina acțiunea parlamentarilor față de Guvern şi celelalte organe ale administrației publice"*[2].

B) Controlul prin întrebări, interpelări şi anchete

Această formă de control este consacrată de art. 112 din Constituție, intitulat *„Întrebări şi interpelări"*, al cărui conținut, raportat la prevederile Regulamentelor celor două Camere, credem că presupune următoarele precizări în ceea ce priveşte regimul acestui tip de control:

a) are în vedere **Guvernul, în întregul său,** în ceea ce priveşte activitatea de ansamblu a acestuia, precum şi **fiecare membru al Guvernului,** pentru activitatea proprie.

b) întrebările **reprezintă forma cea mai simplă şi cea mai folosită de control parlamentar,** care constituie solicitarea unui răspuns dacă un fapt este adevărat sau nu, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul şi celelalte organe executive şi administrative înțeleg să comunice anumite acte şi informații sau să adopte anumite acte.

Ele pot fi **scrise şi orale,** iar cele scrise la rândul lor sunt de două feluri: unele care presupun răspunsuri orale şi altele care impun ca răspunsul să îmbrace forma scrisă.

Întrebările scrise pot fi adresate Guvernului în ansamblul său sau fiecărui membru precum şi altor conducători ai organelor administrației publice.

---

[1] C. Ionescu, *Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată,* în RDP nr. 1/2011, p. 2.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 276.

Articolul 158 alin. (2) din Regulamentul Senatului[1] defineşte întrebarea ca fiind *o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informaţie este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administraţiei publice înţeleg să comunice Senatului informaţiile sau documentele solicitate ori dacă Guvernul are intenţia de a lua o hotărâre într-o problemă determinată.*

c) **Interpelarea** reprezintă tot o formă de control asupra administraţiei publice, care diferă însă de întrebări prin caracterul său mai complex, prin faptul că presupune nu simple răspunsuri, ci explicaţii cu privire la politica Guvernului în anumite probleme cardinale ale activităţii interne şi externe a Guvernului.

Constatăm astfel că o primă diferenţă între întrebări şi interpelări *rezidă în caracterul mai complex al interpelării, din punct de vedere al conţinutului, al obiectului pe care îl vizează şi al răspunsurilor pe care le presupun*[2].

O altă diferenţă **constă în faptul că** interpelările pot atrage unele consecinţe, **şi avem în vedere faptul că, potrivit art. 112 alin. (2), cele două Camere ale Parlamentului** pot adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la problema care a făcut obiectul interpelării.

O a treia diferenţă **dintre întrebări şi interpelări constă în aceea că, în vreme ce întrebările pot îmbrăca atât forma scrisă cât şi cea orală, interpelările** nu pot îmbrăca decât **forma scrisă.**

Articolul 162 din Regulamentul Senatului constă *într-o cerere adresată Guvernului sau unui membru al acestuia de către unul sau mai mulţi senatori sau de un grup parlamentar, prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe.*

d) Anchetele parlamentare **sunt** *„unul dintre cele mai specializate mijloace de control parlamentar asupra Guvernului şi administraţiei publice"*[3].

În conformitate cu art. 64 alin. (4) din Constituţie, *„Fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune."*

Specific comisiilor de anchetă este *„îndeosebi statutul juridic al celor audiaţi – ce este similar martorilor – precum şi obligativitatea generală a autorităţilor publice de a sprijini activitatea comisiei, prin prezentarea informaţiilor şi documentelor necesare"*[4].

În literatura de specialitate[5] se susţine, cu deplin temei, credem noi, că **rolul comisiilor de anchetă este acela de a asigura celor două Camere ale Parlamentului o informare cât mai corectă, cât mai completă, specializată şi pertinentă asupra unei anumite probleme, faţă de care acestea să-şi exprtime poziţia.**

§ 15. Răspunderea Guvernului

A. Regimul răspunderii Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991

În activitatea pe care o desfăşoară, Guvernul, în întregul său, şi fiecare dintre membri în parte trebuie să respecte legea, începând cu Constituţia. O asemenea obligaţie este

---

[1] Aprobat prin Hotărârea nr. 28 din 24 octombrie 2005, publicată în M. Of. nr. 948 din 25 octombrie 2005.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 411.
[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.*, p. 200.
[4] M. Constantinescu, I. Muraru, *Drept parlamentar*, Ed. Gramar, Bucureşti 1994, p. 252.
[5] M. Enache, *Raporturile constituţionale dintre Parlament şi Guvernul României, art. cit.*, p. 29.

menționată expres de art. 48 din proiectul Codului administrativ, sub denumirea *principiul legalității,* cu precizarea că este adăugată și respectarea *programului de guvernare.* Se adaugă, prin art. 50 alin. (2) prevederea de principiu, care se regăsește și la administrația publică locală, conform căreia *„Aprecierea necesității și oportunității emiterii actelor administrative ale Guvernului aparține membrilor Guvernului".*

Din punctul de vedere al categoriilor de răspundere a membrilor Guvernului consacrate de Legea fundamentală, identificăm:

a) o **răspundere politică a întregului Guvern,** deci a organului colegial, care se exercită exclusiv în fața Parlamentului;

b) o **răspundere politică a fiecărui membru al Guvernului,** solidară cu ceilalți membri, pentru activitatea Guvernului și actele sale;

c) o răspundere **penală a membrilor Guvernului;**

d) o **răspundere administrativ-disciplinară,** concretizată în suspendarea lor din funcție atunci când s-a cerut urmărirea penală sau când s-a trimis în judecată un membru al Guvernului;

e) o **răspundere administrativ-patrimonială,** întemeiată pe art. 52 din Constituție raportat la prevederile Legii nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ;

f) o **răspundere administrativ-contravențională,** întemeiată pe O.G. nr. 2/2001 și pe diferite acte normative[1].

B. Răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi

Potrivit art. 109 alin. (1), răspunderea politică privește Guvernul, în ansamblul său, dar și fiecare membru al Guvernului, care răspunde politic solidar cu ceilalți membri ai Guvernului pentru activitatea organului colegial din care fac parte și pentru actele sale.

Răspunderea politică este astfel guvernată de **principiul constituțional al solidarității,** iar autoritatea față de care se exercită este **Parlamentul.**

Cea mai drastică sancțiune în cazul răspunderii politice a Guvernului este **demiterea lui,** care poate avea loc prin **retragerea încrederii pe care Parlamentul i-a acordat-o,** ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură.

Reguli privind răspunderea politică a Guvernului se regăsesc și în Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[2]. Astfel, articolul 2 din lege reiterează norma constituțională a articolului 109, conform căreia *Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de către acesta cu prilejul învestiturii,* iar *fiecare membru răspunde politic în solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.* Legea dezvoltă și **formele în care se concretizează răspunderea politică a Guvernului și membrilor săi.** Articolul 3 alin. (1) prevede astfel că *răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile prevederilor art. 113 și 114 din Constituția României, revizuită și republicată.*

[1] Spre exemplu, Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice prevede, în art. 72 posibilitatea sancționării entităților publice care intră în competența de control/audit a acestei instituții, între care se regăsește și Guvernul.

[2] Publicată în M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999, republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007. Republicarea s-a făcut în temeiul art. II din Legea nr. 90/2005 privind aprobarea O.U.G. nr. 3/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, publicată în M. Of. nr. 322 din 15 aprilie 2005, dându-se textelor o nouă numerotare.

§ 16. Regimul constituţional al moţiunii de cenzură

Moţiunea de cenzură reprezintă o soluţie la care se apelează doar în cazuri extreme, când Parlamentul şi-a epuizat toate celelalte forme de control şi ajunge la concluzia că Guvernul nu mai justifică încrederea cu care l-a învestit[1].

Procedura constituţională a moţiunii de cenzură este următoarea:

a) dreptul de a **iniţia** o moţiune de cenzură aparţine **unei pătrimi din numărul total al deputaţilor şi senatorilor;**

b) obligaţia de **comunicare** a moţiunii de cenzură Guvernului, la data depunerii sale;

c) **dezbaterea** moţiunii în termen de **trei zile** de la data când a fost depusă, aceasta fiind prezentată în şedinţa comună a celor două Camere;

Moţiunea de cenzură *„are ca scop angajarea unei dezbateri publice asupra politicii de ansamblu a Guvernului, în vederea demiterii sale"*[2].

d) **retragerea încrederii** şi deci **aprobarea moţiunii de cenzură** se realizează de **majoritatea deputaţilor şi senatorilor;**

Competenţa de a iniţia şi aproba moţiunea de cenzură aparţine celor două Camere reunite în şedinţă comună.

Dacă moţiunea a fost aprobată, Guvernul este demis la data retragerii încrederii, respectiv a votării moţiunii de cenzură[3].

e) în cazul în care **moţiunea de cenzură** a fost **respinsă**, parlamentarii care au semnat-o nu mai pot iniţia, în aceeaşi sesiune, o nouă moţiune de cenzură, cu excepţia cazului în care Guvernul îşi angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituţie.

§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului[4]

Angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură nouă introdusă în sistemul constituţional românesc, în prima formă a Constituţiei, însă regimul său juridic a suferit unele modificări prin Legea de revizuire nr. 429/2003. Modificarea de substanţă care s-a produs a fost aceea că a fost recunoscut dreptul parlamentarilor de a formula amendamente asupra proiectului de lege care face obiectul angajării, însă este necesar ca aceste amendamente să fie aprobate de Guvern. În opinia noastră, aceasta reprezintă un pas înainte faţă de forma anterioară, dar nu e mai puţin adevărat că dreptul poate rămâne în practică o formă fără fond, în contextul în care Guvernul, în mod discreţionar, ignoră amendamentele formulate şi le respinge în tot sau într-o proporţie covârşitoare[5]. Prin

---

[1] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 243.

[2] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 255.

[3] Parlamentul ia act, prin hotărâre, de aprobarea moţiunii, pe care o înaintează Preşedintelui României în vederea declanşării procedurii de învestitură a unui nou Guvern (D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, p. 281).

[4] D. Apostol Tofan, *Angajarea răspunderii Guvernului,* în RDP nr. 1/2003, pp. 4-21.

[5] Această susţinere are la bază şi o experienţă personală, pe care am trăit-o ca fost membru al Senatului României, când am formulat, împreună cu grupul parlamentar căruia aparţineam, un număr de peste 150 de amendamente asupra unui proiect de lege devenit Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniul proprietăţii, al justiţiei şi unele măsuri adiacente, însă din păcate au fost reţinute de către Guvern doar câteva, care nu aveau nicio relevanţă asupra fondului problemei, ele vizau cu precădere aspecte de formă, de redactare. Reamintim că este vorba despre actul normativ care a consacrat principiul restituirii în întregime (*restitutio in integrum*) a imobilelor care fuseseră expropriate în mod nelegal de fostul regim totalitar.

intermediul ei, *„(...) Guvernul pune Parlamentul în fața unei alternative: fie să-l mențină în funcție, obligându-l să-i acorde ceea ce i-a cerut, fie să nu îi acorde cele solicitate, pentru a acționa, prin asumarea responsabilității demiterii sale"*[1].

Regimul constituțional al angajării răspunderii îl regăsim în art. 114 coroborat cu art. 113, din care rezultă următoarele dimensiuni ale acestui regim:

a) **obiectul** angajării răspunderii poate consta:

– într-un **program de guvernare;**

– într-o **declarație de politică generală;**

– într-un **proiect de lege,** fără a se preciza tipul de lege, respectiv organică sau ordinară, ceea ce înseamnă că poate fi vorba despre oricare dintre cele două categorii de legi.

În doctrină s-a semnalat dificultatea de a face diferența între un *program de guvernare* și o *declarație de politică generală*[2]. Programul, fără a fi punctual pe un domeniu, sector sau problemă, definește în linii generale politica pe care Guvernul intenționează să o transpună în practică. Declarația de politică generală este mai vagă, ea ar putea constitui o parte a programului de guvernare, o opinie sau poziție în legătură cu un aspect din program.

Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a legii, însă nu printr-o dezbatere în cadrul procedurii legislative, ci printr-o dezbatere prin excelentă politică, motiv pentru care ea este calificată și ca o **moțiune de cenzură provocată**[3].

b) angajarea răspunderii se poate face **în fața celor două Camere** ale Parlamentului, reunite în ședință comună;

c) Parlamentul **are posibilitatea să adopte o moțiune de cenzură**, în termen de trei zile de la data angajării răspunderii.

Natura juridică a acestui termen este a unui **termen de decădere**[4], ceea ce înseamnă că *împlinirea lui, fără ca să se fi inițiat și depus o moțiune de cenzură, are ca efect prezumția de acceptare tacită a acestor acte*[5].

d) Angajarea răspunderii Guvernului **poate determina următoarele acțiuni ale Parlamentului,** de care în mod implicit este legat și destinul juridic al problemelor care au făcut obiectul angajării răspunderii:

1) **Parlamentul nu inițiază o moțiune de cenzură** în termenul de 3 zile pe care îl are la dispoziție și despre care am afirmat că este un **termen de decădere**. În această situație, consecința este nașterea prezumției tacite că actele cu privire la care și-a angajat Guvernul răspunderea au fost acceptate.

2) **Parlamentul inițiază o moțiune de cenzură,** care se supune dezbaterii în condițiile art. 113 privind inițierea și votarea moțiunii, ceea ce poate determina două situații:

– moțiunea de cenzură **este acceptată**, ceea ce atrage demiterea Guvernului și implicit respingerea actelor respective;

---

[1] M. Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României, art. cit.*, p. 35.

[2] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 656.

[3] C. Tomescu, *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului*, Caietul Științific nr. 11/2009, p. 375.

[4] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.*, p. 259.

[5] *Ibidem.*

– moțiunea de cenzură **este respinsă,** ceea ce înseamnă că actele prezentate au fost acceptate, ele devin obligatorii pentru Guvern, când este vorba despre program și declarația de politică generală, și respectiv adoptate, atunci când este vorba despre un proiect de lege.

Textul revizuit al Constituției – art. 114 alin. (3) – îngăduie ca proiectul de lege să fie modificat sau completat de Parlament, cu amendamentele acceptate de Guvern[1].

e) Președintele se va comporta față de proiectul de lege respectiv ca față de orice altă lege, adoptată prin procedura obișnuită. El are, în acest fel posibilitatea:

– să **ceară reexaminarea legii** de către Parlament, situație în care art. 114 alin. (4) impune ca reexaminarea să se facă în ședință comună a celor două Camere;

– să **se adreseze Curții Constituționale,** atunci când apreciază că legea prezintă anumite aspecte de neconstituționalitate.

Înainte de promulgarea legii de către Președintele României, Curtea Constituțională poate fi sesizată, în baza art. 146 lit. a) din Constituție, pe lângă Președinte, și de unul dintre președinții Camerelor, Guvern, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului, un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Ea urmează a se pronunța printr-o decizie, care are forță juridică obligatorie și impune, potrivit art. 147 din Constituție, ca legea să fie reexaminată de Parlament, pentru a o pune în acord cu prevederile constituționale[2].

Într-un studiu[3] se consideră că în conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale, angajarea răspunderii Guvernului are mai multe trăsături caracteristice:

a) ea reprezintă o **modalitate indirectă de adoptare a unei legi,** problemă care nu ridică aspecte deosebite, fiind acceptată și la nivel doctrinar;

b) ea reprezintă o **procedură mixtă de control parlamentar,** întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură[4], dar, în egală măsură și **de legiferare,** în contextul în care proiectul de lege este considerat adoptat dacă moțiunea de cenzură nu se inițiază deloc sau este respinsă;

c) **adoptarea unei legi prin angajarea răspunderii este o procedură legislativă, parlamentară,** deoarece se derulează după regulile procedurale ordinare de adoptare a unei legi, cu excepția suprimării dezbaterilor în comisie și în plen[5];

d) reprezintă o **modalitate simplificată de legiferare,** la care trebuie să se ajungă *in extremis*, atunci când nu există condiții obiective de adoptare a proiectului de lege prin procedura parlamentară obișnuită[6];

e) Guvernul poate recurge la această procedură indiferent de faza în care se află procedura legislativă cu privire la această procedură[7].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 288.

[2] I. Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanță de urgență a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006, p. 98.

[3] M. Oprican, *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudența Curții Constituționale*, în RDP nr. 3/2014, p. 94 (93-100).

[4] Decizia C.C.R. nr. 34/1998 privind constituționalitatea Legii pentru aprobarea O.U.G. nr. 88/1997 privind privatizarea societăților comerciale, publicată în M. Of. nr. 880 din 25 februarie 1998.

[5] Decizia C.C.R. nr. 34/1998, anterior citată.

[6] Decizia C.C.R. nr. 1557/2009 privind obiecțiile de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii educației naționale, publicată în M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010.

[7] Decizia C.C.R. nr. 1431/2010 privind cererea de soluționare a unui conflict juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României–Guvern, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010.

§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului

Dacă în ceea ce privește membrii autorităților reprezentative centrale (senatori, deputați, șeful statului), aceștia beneficiază de imunitate, membrii Guvernului nefiind reprezentanți ai poporului, dar îndeplinind o înaltă demnitate publică, au un statut juridic special privind urmărirea și punerea sub acuzare, tocmai pentru a-i proteja de eventuale șicane în vederea îndepărtării de la misiunea principală de exercitare a demnității cu care au fost învestiți de Parlament[1].

Sediul materiei **îl reprezintă art. 109 alin. (2) și (3) din Constituție.**

Un prim aspect care se cuvine a fi precizat este faptul că trebuie să se facă **deosebirea între două categorii de fapte antisociale pe care membrii Guvernului le pot comite** în perioada de timp cât îndeplinesc mandatul:

a) **fapte** pe care un membru de Guvern le comite **în îndeplinirea mandatului**, în exercitarea prerogativelor de membru al Guvernului, și care atrag după ele **răspunderea respectivului membru al Guvernului;**

b) **fapte** pe care un membru de Guvern le comite **în afara exercitării atribuțiilor de serviciu,** ca simplu cetățean, și care atrag **sancționarea acestuia tot în calitate de simplu cetățean,** potrivit procedurii penale obișnuite[2].

Un al doilea aspect care se cuvine să fie precizat este faptul că această răspundere, în mod firesc, urmează să fie angajată în urma **comiterii unor fapte specifice, în condiții specifice** în raport de **calitatea făptuitorului,** care atrag și **sancțiuni penale cu același caracter.**

În al treilea rând, precizăm că art. 109 alin. (3) trimite la o lege privind responsabilitatea ministerială, lege prin intermediul căreia urmează a se stabili *„cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului".*

În al patrulea rând, art. 109 conturează următorul regim al răspunderii penale a membrilor Guvernului:

a) **Dreptul de a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului** aparține următorilor titulari:

– celor **două Camere ale Parlamentului;**

– **Președintelui României.**

b) Intervenția răspunderii penale a membrilor Guvernului are loc **pentru fapte pe care aceștia le săvârșesc în exercițiul funcției lor,** în exercitarea mandatului de membri ai Guvernului.

c) Procedura răspunderii penale a membrilor Guvernului implică intervenția unor sancțiuni administrativ-disciplinare aplicabile acestora, este vorba despre instituția suspendării din funcție, pe care art. 109 alin. (2) ne-o înfățișează în două modalități:

– suspendarea care poate fi **dispusă de Președintele României,** care este lăsată astfel la latitudinea acestuia, în cazul în care s-a cerut urmărirea penală a unui membru al Guvernului[3].

– **suspendarea de drept,** este cea de-a doua sancțiune administrativ-disciplinară care poate interveni în cadrul răspunderii penale, și care este atrasă de trimiterea în judecată a

---

[1] Ș. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 160-161.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 179.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 435-439.

unui membru al Guvernului. Articolul 109 alin. (2) teza a treia dispune că *„Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție"*.

d) Competența de judecată aparține **Înaltei Curți de Casație și Justiție,** care, ca și în cazul parlamentarilor sau Președintelui României, este autoritatea competentă să judece faptele penale ale membrilor Guvernului.

e) Procedura de punere sub acuzare a membrilor Guvernului își află dezvoltarea în Regulamentele celor două Camere, după cum urmează:

– dreptul de a cere declanșarea urmăririi penale aparține fiecărui parlamentar;

– o comisie parlamentară de anchetă va cerceta cazul și va întocmi un raport asupra constatărilor făcute;

– dezbaterea se va face în baza raportului comisiei parlamentare respective.

– votarea se face în mod diferit potrivit regulamentelor celor două Camere.

Constituția trimite la o lege prin care să se stabilească atât cazurile de răspundere, cât și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului, în prezent Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, cu modificările și completările ulterioare. Din analiza acestei legi, rezultă următoarele aspecte care au fost sesizate în literatura de specialitate și cărora ne raliem:

a) că legea specială privind responsabilitatea ministerială se aplică doar **asupra membrilor Guvernului;**

b) intră sub incidența legii doar acele fapte săvârșite **în exercitarea funcției, de la data depunerii jurământului și până la încetarea funcției, în formele prevăzute de Constituție,** celelalte fapte, care nu au legătură cu funcția, fiind supuse regulilor de drept comun;

c) intră sub incidența legii **faptele ce constituie infracțiuni potrivit legilor penale,** dar și **potrivit legii privind responsabilitatea ministerială**[1].

O problemă interesantă care are legătură cu răspunderea penală a membrilor Guvernului a fost tranșată prin Decizia C.C.R. nr. 68/2017, pronunțată în soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvernul României și Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Având în vedere că în cauză s-a pus problema unui dosar penal cu privire la emiterea unei ordonanțe de urgență, Curtea a statuat în sensul că *„Ministerul Public nu are competența de a desfășura activități de cercetare penală cu privire la legalitatea și oportunitatea unui act normativ adoptat de legiuitor"*.

[1] Ș. Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 164.

BCU IASI/CET

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Structura Guvernului, potrivit Constituţiei, include primul-ministru, miniştri şi alţi membri, stabiliţi prin lege organică;

b) structura Guvernului, potrivit Constituţiei, include primul-ministru, viceprim-ministru, miniştri şi miniştri delegaţi.

2. a) Exercitarea mandatului Guvernului începe de la data acordării votului de învestitură de către Parlament;

b) exercitarea mandatului Guvernului începe de la data publicării, în Monitorul Oficial, a decretului prezidenţial de numire.

3. a) Funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu calitatea de deputat sau senator;

b) funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, cu excepţia aceleia de deputat sau de senator.

4. a) Angajarea răspunderii Guvernului poate avea ca obiect un proiect de hotărâre a Guvernului;

b) angajarea răspunderii Guvernului poate avea ca obiect un proiect de ordonanţă de urgenţă a Guvernului.

5. a) Ordonanţele obişnuite (simple) se adoptă în baza unei împuterniciri dată de una dintre Camerele Parlamentului României;

b) ordonanţele obişnuite (simple) se adoptă în baza unei legi de abilitare a Parlamentului.

6. a) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru organizarea executării legilor;

b) Hotărârile Guvernului se adoptă pentru a modifica sau completa legea.

7. a) Ordonanţele simple (obişnuite) se supun întotdeauna aprobării Parlamentului;

b) Ordonanţele simple (obişnuite) se supun aprobării Parlamentului doar dacă legea de abilitare prevede acest lucru.

8. a) Ordonanţele de urgenţă se supun întotdeauna aprobării Parlamentului;

b) Ordonanţele de urgenţă se supun aprobării Parlamentului, doar atunci când Guvernul hotărăşte acest lucru.

BCU ASIC CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

9. a) Ordonanțele de urgență intră în vigoare la data adoptării;

b) Ordonanțele de urgență intră în vigoare la data depunerii spre aprobare la Parlament, indiferent dacă a fost sau nu publicată în Monitorul Oficial.

10. a) Nepublicarea unei hotărâri sau ordonanțe a Guvernului atrage inexistența ei;

b) nepublicarea unei hotărâri sau ordonanțe a Guvernului atrage nulitatea absolută.

11. a) Sunt exceptate de la obligativitatea publicării hotărârile cu caracter militar, care se comunică doar instituțiilor interesate;

b) sunt exceptate de la obligativitatea publicării ordonanțele cu caracter militar, care se comunică doar instituțiilor interesate.

12. a) Suspendarea unui membru al Guvernului intervine când s-a cerut urmărirea penală a acestuia;

b) suspendarea unui membru al Guvernului intervine când membrul Guvernului a fost trimis în judecată.

13. a) Hotărârile Guvernului pot fi atacate în fața instanței de contencios administrativ, pentru nelegalitate;

b) Hotărârile Guvernului pot fi atacate în fața Curții Constituționale, pentru neconstituționalitate.

14. a) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de o pătrime din numărul total al membrilor unei Camere a Parlamentului;

b) moțiunea de cenzură poate fi inițiată de o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor.

15. a) Votarea moțiunii de cenzură poate avea ca și consecință retragerea încrederii Parlamentului în Guvern;

b) votarea moțiunii de cenzură poate avea ca și consecință retragerea încrederii Parlamentului în Primul-ministru.

16. a) Ordonanțele de urgență pot fi adoptate numai în domeniul legilor organice;

b) Ordonanțele de urgență pot fi adoptate în domeniul legilor organice și ordinare.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XI

ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE

I. Generalităţi

§ 1. Fundamentele constituţionale actuale sunt reprezentate de **Secţiunea I a Capitolului V din Titlul III** al Legii fundamentale, intitulată *„Administraţia publică centrală de specialitate"*. În afara acestor prevederi exprese, dispoziţii în materie mai regăsim şi în alte părţi ale Constituţiei, de exemplu secţiunea a II-a din acelaşi capitol, care, în art. 123 alin. (2), prevede rolul prefectului, de **conducător al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate din unităţile administrativ-teritoriale** sau dispoziţiile privitoare la membrii Guvernului, respectiv miniştri, deci conducătorii diferitelor autorităţi centrale de specialitate cu statut de ministere.

Administraţia publică este formată din **două categorii de organe** din punctul de vedere al **competenţei materiale** *(rationae materiae)*:

– organe având **competenţă materială generală** – Preşedintele şi Guvernul la **nivel central,** consiliile locale, judeţene, primari, la **nivel local**;

– organe având **competenţă materială de specialitate** – ministerele, alte organe centrale de specialitate, organele centrale autonome, la nivel central, serviciile publice deconcentrate, la nivel local.

Primele ministere în România s-au înfiinţat începând cu anul 1831, în baza Regulamentelor Organice, în Muntenia, şi în 1832 în Moldova, unele ranguri boiereşti fiind transformate în funcţii de miniştri. Ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităţilor administraţiei publice, având rolul de a organiza exercitarea şi a executa în concret legile în anumite domenii de activitate[1].

O lege privind organizarea şi funcţionarea ministerelor am avut însă aproape un secol mai târziu de la adoptarea celor două Regulamente Organice, mai exact este vorba despre legea din 1929, care a cuprins şi prevederi referitoare la Guvern[2].

§ 2. Noţiune

După ce, în capitolele II, III, IV ale Titlului III regăsim reglementat **Preşedintele, Guvernul** şi raporturile **Parlamentului** cu **Guvernul**, capitolul V este consacrat **autorităţilor care realizează administraţia publică la nivel central şi local,** respectiv **administraţia centrală de specialitate, autorităţile deliberative şi executive ale autonomiei locale şi judeţene şi prefectul.**

---

[1] C. Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 92-93.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 443.

Denumirea acestei secțiuni este aceea de **administrație centrală de specialitate,** sintagmă care nu se confundă cu cea de **administrație ministerială,** între ele fiind o corelație de la întreg la parte.

În administrația ministerială se cuprind autoritățile centrale de specialitate care sunt subordonate Guvernului, însă în afara acestora mai există și autorități centrale nesubordonate, cu caracter autonom, care constituie categoria acelor *agenții independente,* cum sunt cele evocate în doctrina anglo-saxonă[1].

În literatura de specialitate autoritățile publice constituite în cadrul democrației constituționale se împart în *reprezentative* sau *direct reprezentative*, și *derivate,* sau *indirect reprezentative*[2]. Din prima categorie fac parte Parlamentul, Președintele, consiliile locale, județene, primarul, care se aleg prin votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat ale corpului elector, și din cea de-a doua categorie, acele autorități care sunt constituite urmare a desemnării, numirii, învestirii de către autoritățile reprezentative, cum ar fi Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, Consiliul Superior al Magistraturii, inclusiv administrația centrală de specialitate.

§ 3. Drept comparat

Modul de organizare administrativă într-un stat este unul din elementele care-i dau identitate. El este influențat de mai mulți factori, între care se regăsesc particularitățile naționale și este rodul unei lungi evoluții istorice[3].

Din punct de vedere al modului de redactare, opțiunea legiuitorului constituant român nu este singulară în peisajul constituțional european și internațional. Dacă analizăm constituțiile altor state, vom constata că multe din ele cuprind părți consacrate reglementării administrației publice, împreună cu celelalte autorități executive sau separat (Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda).

Există și state ale căror Constituții reglementează exclusiv Guvernul, rezervând legii reglementarea celorlalte componente ale puterii executive (Belgia, Franța, Luxemburg, Spania), precum și situații izolate, în care nici măcar organizarea și funcționarea Guvernului nu se bucură de o reglementare constituțională, cum este Danemarca[4].

În **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania** (din 23 mai 1949), capitolul VIII, sunt reglementate *executarea legilor federale și administrarea federală.* În sistemul constituțional german, marile direcții politice sunt trasate de **cancelarul federal,** în timp ce fiecare ministru conduce în mod independent departamentul care îi este încredințat, fără ca șeful Guvernului federal (cancelarul) să poată interfera în deciziile administrative luate de fiecare ministru.

Un aspect interesant este acela că miniștrii federali sunt asistați de **secretari de stat parlamentari,** care sunt membri ai Parlamentului numiți ca adjuncți de miniștri pe chestiuni politice, dar care nu dispun de nicio putere de direcție în departament[5]. În

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 85.

[2] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale,* Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 561-562.

[3] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene,op. cit.* , p. 84.

[4] L. Coman Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005, p. 71.

[5] T. Gross, *Le régime politique de l'Allemagne,* în G. Vrabie (coordonator), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 22.

Constituția Italiei (adoptată la 22 decembrie 1947), administrația publică o regăsim reglementată în Titlul III privind *Guvernul,* prima secțiune fiind consacrată *Consiliului de miniștri,* iar secțiunea a II-a *Administrației Publice.*

Printr-un decret-lege cu nr. 300/1999 pus în executare prin Legea nr. 59/1997, s-a prevăzut reducerea numărului de miniștri, ceea ce a generat și continuă să stârnească neîncredere, chiar perplexitate, însă s-a urmărit să se realizeze o simplificare de mare importanță pentru tradiționala structură guvernamentală italiană[1].

Constituția spaniolă (adoptată la 27 decembrie 1978) nu consacră o parte a sa (capitol, secțiune), administrației centrale de specialitate. Titlul IV reglementează *Guvernul și administrația,* dar el nu conține prevederi speciale referitoare la ministere și celelalte organe centrale de specialitate, ci doar dispoziții tangențiale referitoare la **miniștri,** ca membri ai Guvernului, la **Consiliul de Miniștri, la răspunderea miniștrilor** și **raporturile acestora,** în calitate de membri ai Guvernului, **cu Parlamentul.** Miniștrii au o **dublă** calitate, **politică** și **administrativă,** ei fiind, în același timp, **membri ai Guvernului** și **titulari ai unui departament ministerial**[2].

De altfel, această **dublă** calitate, **politică** (de membru al Guvernului) și **administrativă** (de șef al ministerului) este recunoscută pentru miniștri și în doctrina românească[3]. Prin articolul 107 este reglementat **Consiliul de Stat, care este organul consultativ al Guvernului.** În ceea ce privește **organele administrației de stat,** categorie căreia aparțin și ministerele și celelalte organe centrale de specialitate, Constituția spaniolă consacră norma de principiu conform căreia *organele administrației de stat sunt create, îndrumate și coordonate potrivit legii* [art. 103 alin. (2)].

Constituția portugheză, în ciuda faptului că este una din cele mai dezvoltate din Uniunea Europeană (cuprinde un număr de 296 articole), nu conține o parte specială consacrată administrației centrale de specialitate și nici măcar prevederi care, prin conținutul lor, să creeze cadrul general al acestei materii, lăsându-i legiuitorului sarcina reglementării.

Prevederi care au relevanță în determinarea regimului constituțional al administrației centrale de specialitate în Portugalia regăsim în titlul IV al Constituției, intitulat **Guvernul.** Separat de Guvern întâlnim reglementat **Consiliul de miniștri,** care este format din prim-ministru, vice-prim-miniștri și miniștri și se recunoaște posibilitatea de a se constitui *consilii de miniștri specializate pe diferite materii.* Constituția mai conține reglementări despre răspunderea politică și penală a membrilor Guvernului.

Referiri la *administrația civilă și militară,* sintagmă care include și categorii de autorități administrative centrale de specialitate, regăsim și în articolul 199 care reglementează *competența administrativă a Guvernului,* în care se înscrie și *conducerea serviciilor și activităților administrației civile și militare care depind direct de stat.* În statele membre ale Uniunii Europene se manifestă, începând cu deceniul al nouălea al secolului trecut, tendința de a transfera pe baze contractuale prerogative ale ministerelor

---

[1] P. Ciriello, *Le régime politique de l'Italie,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, pp. 269-270.

[2] L.O. Álvarez, *Le régime politique de l'Espagne,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 110.

[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* pp. 213-220.

unor agenții executive, care sunt create și funcționează independent de Guvern și care au rolul de a pune în executare decizii administrative fără amestecul statului[1].

Austria are o **Constituție** adoptată la data de 1 octombrie 1920, ea a suferit mai multe modificări, dintre care cea mai importantă este cea din 1995, după aderarea la Uniunea Europeană.

În această țară, numărul de ministere nu este fixat prin Constituție, care conține referiri numai la **Cancelaria federală**, la **ministrul de interne** și la cel al **finanțelor.** În conformitate cu legea privind ministerele adoptată în anul 1986, cu modificările ulterioare, ultima realizată în 2000, în această țară există un număr de **12 ministere** (Cancelaria federală, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Formării, Științei și Culturii, Ministerul de Finanțe, Ministerul de Interne, Ministerul Justiției, Ministerul Apărării, Ministerul Agriculturii, Industriei Forestiere, al Mediului și al Apei, Ministerul pentru Serviciu Public și Sport, Ministerul Securității Sociale și al Generațiilor, Ministerul Circulației, Inovațiilor și al Tehnologiei și Ministerul Economiei și al Muncii).

Ministerele sunt divizate în mai multe departamente și diferite alte structuri, care pregătesc deciziile ministrului. Constituția permite să fie numiți secretari de stat, care îl asistă pe ministru, sunt subordonați acestuia și deciziilor pe care le ia[2].

Belgia are una dintre cele mai vechi Constituții din Europa, revizuită, substanțial în 1994, care încredințează, prin articolul 104, **puterea executivă** Regelui, care asigură conducerea cu concursul **miniștrilor.** Aceștia sunt **colaboratorii direcți** ai Regelui și titularii efectivi ai puterii guvernamentale federale.

O asemenea calitate nu trebuie înțeleasă în sensul de a ignora rolul esențial pe care îl are primul-ministru, care este o autoritate de rang constituțional [art. 99 alin. (2) din Constituție] a cărui misiune se distinge de cea a miniștrilor, în sensul că nu vizează sarcinile unui departament determinat, ci ale Guvernului în ansamblul său[3].

Finlanda are o **Constituție** adoptată în 1999, intrată în vigoare în anul 2000, prin care se proclamă caracterul unitar al statului, cu excepția Insulei Aland, care dispune de o autonomie specială, în baza unui acord încheiat cu Suedia în 1920, care este încă în vigoare.

Puterea executivă în această țară aparține Președintelui Republicii și Consiliului de Miniștri. Puterea guvernamentală este încredințată Consiliului de Miniștri, care hotărăște, în plenul său, asupra problemelor cele mai importante, urmând ca acelea care au o importanță mai redusă să revină **ministerelor.**

Specific acestei țări este faptul că **doi miniștri pot să colaboreze în cadrul aceluiași minister,** în egală măsură în care **un ministru poate să îndeplinească atribuții care privesc două ministere.**

Cu titlul de exemplu, ministrul comerțului ține atât de Ministerul Afacerilor Externe, cât și de Ministerul Comerțului și al Industriei. Ministerele Educației și al Afacerilor

---

[1] D. Bossaert ș.a., *Funcția publică în Europa celor cincisprezece. Noi tendințe și evoluții,* Ed. Economică, București, 2002, pp. 31-32.

[2] K. Stöger, *Le régime politique de l'Autriche,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 48.

[3] F. Delpérée, *Le régime politique de la Belgique,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, pp. 86-87.

Sociale și al Sănătății au fiecare doi miniștri, care își împart atribuțiile care revin ministerului respectiv.

Astfel de situații sunt consecința negocierilor care au loc între partidele politice, înainte de crearea unui guvern de coaliție. Este astfel posibil ca două partide să ceară să aibă reprezentanți în același minister, pe care îl consideră în mod special mai important, situație care se tranșează prin compromisul de a partaja ministerul între doi miniștri reprezentanți ai unor partide diferite. Fiecare minister are în subordinea lui diferite agenții, direcții centrale sau deconcentrate[1].

În **Irlanda** este în vigoare **Constituția** adoptată în 1937. Guvernul în această țară e format dintr-un număr de 7 până la 15 miniștri. Fiecare ministru are misiunea administrării unui departament sau mai multor departamente ale statului, adică a unui **minister.** Organizarea fiecărui departament (minister), repartizarea atribuțiilor și funcțiilor acestora precum și alte aspecte sunt reglementate prin lege, potrivit articolului 28.12 al Constituției.

Legea conferă Guvernului deplina putere în a modifica, prin decret, denumirea sau funcțiile oricărui departament (minister), ca și a crea noi departamente (ministere)[2].

În cadrul monarhiei constituționale din **Țările de Jos**, adevărata putere politică este împărțită între Parlament și Guvern, Regelui revenindu-i un rol marginal în exercițiul funcțiilor politice. Guvernul este actorul cel mai important în ceea ce privește elaborarea de politici, luarea inițiativelor, pregătirea legilor, a bugetului și toate celelalte atribuții importante în stat[3].

§ 4. Istoricul reglementării

Din punct de vedere istoric, putem afirma că existența unei administrații centrale de specialitate precede existența Guvernului, ea fiind regăsită în Țările Române cu mult înainte de a fi organizat ca organ de stat[4]. Cele două Regulamente Organice, al Munteniei, din 1831 și al Moldovei, 1832, considerate de unii autori primele Constituții, prevăd transformarea unor ranguri boierești în funcții de ministru. În acest fel au fost înființate primele șase ministere: *Vornicul din lăuntru* a devenit *ministru de interne*; *vistierul* a devenit *ministrul finanțelor; Logofătul dreptății* s-a transformat în *ministrul justiției*; *logofătul pricinilor bisericești* devine *ministrul cultelor; ministrul de război* ia locul *spătarului,* iar *ministrul de externe* celui al *postelnicului*[5].

Numărul ministerelor a crescut în timp, corespunzător nevoilor publice ale statului și particularilor pe care erau destinate să le satisfacă. Odată cu Unirea Principatelor Române

---

[1] T. Modeen, *Le régime politique de la Finlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 126.

[2] J. O'Dowd, *Le régime politique de l'Irlande,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 232.

[3] P. Akkermans, F. Goudappel, *Le régime politique des Pays-Bas,* în G. Vrabie (coord.), *Les régimes politiques des pays de l'U.E. et de la Roumanie,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2002, p. 288.

[4] D. A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 300; M. Preda, *Drept administrativ, Partea specială, ed. revăzută și adăugită,* Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 103.

[5] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Partea generală, ed. a III-a revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002, pp. 179-180.

au fost organizate **opt ministere**: Interne, Finanțe, Justiție, Culte și Instrucțiune Publică, Afaceri Străine, Lucrări Publice, Război și Control.

Noțiunea de ministru o regăsim folosită însă abia în Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române, semnată la Paris în luna august 1858, și apoi în Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris. Astfel, art. XI paragraful 4 prevede că *miniștrii, chiar nefiind membri ai Adunării ponderatrice, au dreptul de a asista și a lua parte la tóte deliberațiunile; ei vor fi ascultați ori când vor cere cuvântul.*

Reglementări mai ample asupra materiei regăsim în **Constituția din 1866,** al cărei titlu III poartă denumirea *despre puterile Statului,* iar capitolul II al acestui titlu este consacrat **Regelui și miniștrilor.**

Denumirea *„despre Rege și miniștri"* o întâlnim și în Capitolul II al Titlului III al *Constituției din 1923,* pentru ca în Constituția din 1938 să constatăm că prin Capitolul III al titlului III se reglementează, după cum rezultă și din denumirea lui, nu doar **miniștrii,** ci și **Guvernul.**

Potrivit acestei Constituții, care a instaurat un regim politic de dictatură regală, puterea se exercită prin intermediul miniștrilor, care sunt direct răspunzători în fața Regelui, pentru ca mai târziu Regele, căpătând puteri depline în a conduce statul, să fie și cel care îi numea pe miniștri.

Reglementări de sine stătătoare privind **ministerele** sunt cuprinse în prima **Constituție** socialistă, adoptată în **1948,** care, prin art. 67, consacră principiul conform căruia *ministerele și atribuțiile lor se stabilesc de Marea Adunare Națională* (Parlament). Aceasta era competentă să stabilească *numărul, atribuțiile, denumirea ministerelor, precum și desființarea, contopirea sau schimbarea denumirii ministerelor existente* (art. 39). Este de asemenea consacrată instituția **răspunderii penale a miniștrilor** pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției.

Următoarea **Constituție** socialistă, adoptată în **1952,** adâncește tehnica de reglementare în materia ministerelor, prevăzând inclusiv **numărul** (28) și **denumirea** ministerelor, soluție care va fi abandonată de **Constituția din 1965,** care înlocuiește reglementarea referitoare la numărul și denumirea ministerelor cu norma de principiu conform căreia *ministerele și celelalte organe ale administrației de stat înfăptuiesc politica statului în ramurile sau domeniile de activitate pentru care au fost înființate,* misiune căreia se asociază *conducerea, îndrumarea și controlul organizațiilor și instituțiilor subordonate lor.*

Prin această **Constituție** se revine la soluția consacrată prin cea din 1948, în sensul că *se transferă organului suprem al puterii de stat competența de a stabili numărul de ministere, denumirea, contopirea și desființarea ministerelor.*

Cum am precizat deja anterior, deși ministerele, în sensul modern al cuvântului, au fost create încă de la începutul secolului al XIX-lea, prima **Lege-cadru pentru organizarea și funcționarea ministerelor** a fost adoptată peste un secol, mai exact în anul 1929, și era concepută într-un mod apropiat Legii nr. 90/2001, ea cuprinzând dispoziții referitoare atât la ministere, cât și la guvern, consacrând un număr de 10 ministere.

Constituțiile care au urmat, inclusiv cea din perioada regimului totalitar, cuprindeau toate referiri la ministere și la miniștri.

În tezele Proiectului Constituției din 1991, administrația centrală de specialitate era reglementată de o manieră succintă, în Titlul III privind **autoritățile publice,** Capitolul III referitor

la **autoritatea administrativă,** unde secțiunea 1 era consacrată **Guvernului și instituțiilor centrale.** Paragraful 12 din această secțiune prevedea că *ministerele și celelalte instituții centrale de specialitate se organizează, conform dispozițiilor legii, astfel încât să asigure buna funcționare și imparțialitatea administrației publice*[1].

Ulterior, în urma amendamentelor formulate, dispozițiile au fost completate și reglementate ca o secțiune de sine stătătoare a capitolului V al titlului III, unde se află și în prezent, sub aceeași denumire de **administrația centrală de specialitate** și cu un conținut asemănător în ceea ce privește articolele referitoare la ministere și la celelalte autorități centrale de specialitate.

Articolul 116 al Constituției a avut numărul 115 în varianta adoptată în 1991 și numărul 114 în Proiectul de Constituție a României, și are o formulare identică aceleia regăsită în Proiect. Purtând aceeași denumire marginală încă în fază de proiect, acest articol, în Adunarea Constituantă a făcut obiectul unui singur amendament, care a fost retras[2].

Proiectul Legii privind Codul administrativ, aflat în prezent într-o fază de declarare a neconstituționalității sale, care, sperăm, că va fi depășită prin remedierea viciilor de constituționalitate semnalate de către Curtea Constituțională, reglementează ministerele în partea a II-a a sa consacrată *administrației publice centrale,* în care titlul I este consacrat *Guvernului,* iar titlul al II-lea, *administrației centrale de specialitate.*

II. Categorii de autorități centrale de specialitate

§ 5. Administrația ministerială și administrația extraministerială

Administrația publică de stat centrală de specialitate se compune din **administrația ministerială** și **administrația extraministerială,** care la rândul ei este formată din **alte autorități centrale de specialitate subordonate Guvernului** sau **ministerelor** și **autorități centrale autonome**[3].

În limbajul tradițional de drept public, acel organ din sfera puterii executive care are o competență materială determinată într-un anumit domeniu poartă denumirea de **minister,** iar titularul acestuia **ministru**[4]. Constituția României conferă o accepțiune strictă acestui concept, el evocând unul din organele de specialitate subordonate Guvernului, dar nu singurul.

Practic, în **subordinea Guvernului se pot regăsi,** pe lângă ministere, și **alte organe centrale de specialitate,** care poartă altă denumire decât cea de minister și ai căror conducători nu sunt membri de drept ai Guvernului. Administrația centrală de specialitate

---

[1] *Geneza Constituției României 1991, Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 451.

[2] A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției, – Fapte și documente, oameni și caractere. Cronică și explicații, dezvăluiri și meditații,* Ed. Uniunii Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, p. 520 și 582, unde se precizează că adoptarea articolului s-a făcut în câteva minute, cu 252 de voturi pentru și o abținere.

[3] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 215.

[4] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 231.

este realizată, în prezent, de **administrația statală,** iar structura ei include autorități guvernamentale și autorități autonome[1].

§ 6. Categorii

Articolul 116, prin cele două alineate ale sale, prevede **categoriile de organe** din care este compusă administrația centrală de specialitate.

Prima categorie este reprezentată de **ministere,** iar cea de-a doua categorie de **alte organe centrale de specialitate.** Din analiza acestui text înțelegem în primul rând faptul că **ministerele sunt și ele o categorie de organe centrale de specialitate ale administrației publice,** a căror trăsătură definitorie este că **se pot organiza numai în subordinea Guvernului.**

Această dispoziție ar putea părea, la un moment dat, nesemnificativă, dat fiind faptul că, potrivit art. 102 alin. (3), miniștrii sunt membri ai Guvernului. În realitate, lucrurile nu stau astfel, precizarea era necesară pentru că, în lipsa ei, s-ar fi putut interpreta că ministerele se pot organiza și în mod autonom, ceea ce este de neconceput din punct de vedere logico-juridic[2]. În afara ministerelor, pot exista însă și **alte organe centrale de specialitate, care se pot organiza, în subordinea Guvernului, a ministerelor** sau ca **autorități centrale autonome.** Misiunea, atât a ministerelor, cât și a celorlalte organe centrale ale administrației publice, este de a executa legile în domeniile lor de activitate[3].

Conținutul acestui articol ne permite să identificăm faptul că **în sistemul constituțional românesc administrația centrală de specialitate este formată din două mari feluri de organe,** din punct de vedere al **statutului** lor și al **raporturilor** cu alte autorități publice: **organe centrale de specialitate subordonate,** în care se includ, pe lângă **ministere** și **alte organe centrale,** a căror subordonare poate să fie atât **față de Guvern** (altele decât ministerele), cât și **față de ministere,** acestea din urmă purtând diferite denumiri cum ar fi agenții, autorități, oficii, comisii, departamente etc.; **organe centrale de specialitate autonome,** care nu se află în raporturi de subordonare față de alte autorități publice[4].

Supraordonarea și **subordonarea** desemnează acele raporturi care se stabilesc între două organe, în temeiul cărora unul dintre ele, aflat pe o poziție superioară într-un sistem, are anumite drepturi decurgând din aceasta față de organul aflat pe o treaptă inferioară și care are anumite obligații față de organul superior tocmai datorită poziției pe care se află. În literatura de specialitate se consideră că în conținutul raportului de subordonare ierarhică sunt cuprinse următoarele drepturi: dreptul de a conduce, îndruma și coordona autoritățile subordonate, dreptul de control general, din care rezultă și posibilitatea luării

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 261.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 261.

[3] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. All Beck, București, ed. a XII-a, 2006, p. 227.

[4] V. Vedinaș, *Drept administrativ,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a, București, 2006, p. 313.

unor măsuri pentru eliminarea deficiențelor constatate, inclusiv cu caracter sancționator și dreptul de a înființa și organiza autorități sau organe în subordine, care este *expresia cea mai deplină a raporturilor de subordonare*[1].

Sintetizând informațiile prezentate, identificăm următoarele **categorii de organe centrale de specialitate**

a) **ministerele,** care se organizează **numai în subordinea Guvernului;**

b) **alte organe de specialitate** care se pot organiza:

– în **subordinea Guvernului;**

– în **subordinea ministerelor;**

– ca autorități **centrale autonome.**

Rezultă că, din punctul de vedere al statutului lor, al raporturilor cu alte autorități administrative, administrația centrală de specialitate cuprinde **două categorii de organe**[2]**:**

1) organe **subordonate, fiind vorba despre o** subordonare față de Guvern sau față de ministere;

2) organe **autonome centrale,** care nu se află în subordinea niciunei alte autorități administrative.

Art. 117 consacră următoarele **moduri de înființare a organelor centrale de specialitate:**

a) înființarea, potrivit **legii,** a ministerelor;

Art. 117 alin. (1) prevede că *ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii.*

Statutul ministerelor este cel consacrat de art. 34 din Legea nr. 90/2001, și anume acela de *organe de specialitate ale administrației publice centrale, care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.*

Legea nr. 90/2001, în art. 36, prevede că *ministerele și miniștrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare și asupra întregii liste a Guvernului, la învestitură.*

Art. 37 din aceeași lege *recunoaște primului-ministru dreptul de a solicita Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere.*

b) înființarea prin **lege organică** a autorităților centrale autonome;

Art. 117 alin. (3) dispune că *„autoritățile centrale autonome se pot înființa prin lege organică".*

c) prin **acte ale Guvernului și ministerelor,** cărora le este recunoscută competența de a înființa organe de specialitate în subordinea lor, în următoarele condiții:

– o asemenea competență să le fie recunoscută expres de lege;

– să se obțină avizul Curții de Conturi.

Constatăm că prin Constituție nu se precizează numărul de ministere, ceea ce se explică prin faptul că *„cerințele dezvoltării economice, sociale, pot determina, la un moment dat, fie contopirea unor ministere, fie separarea lor în cadrul unor ministere distincte sau al unor secretariate de stat, având atribuții proprii"*[3].

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației,* vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 64-67 și opiniile acolo citate.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 261.

[3] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *op. cit.,* p. 357.

Singurul minister care este menționat, prin conducătorul său, în Constituție, este cel **al justiției**[1].

§ 7. Definiții

Pentru a înțelege semnificația administrației centrale de specialitate, este necesar să delimităm între **organele administrației publice cu competență generală** și **organele administrației publice cu competență specială.** Astfel, suntem în prezența unui **organ cu competență generală** în situația în care atribuțiile lui, indiferent că se exercită la nivelul întregii țări sau la nivelul unei unități administrativ-teritoriale, acoperă întreg spectrul de activități de natură executivă. În schimb, suntem în prezența unui **organ de specialitate al administrației publice** în situația în care atribuțiile care îi sunt conferite prin lege se limitează la o singură ramură sau un singur domeniu de activitate. În doctrină se face de asemenea distincția între **organele de ramură** și **organele de domeniu.** Astfel, sunt **organe de ramură** cele care își desfășoară activitatea într-un singur sector de activitate, cum ar fi, spre exemplu, Ministerul Justiției sau cel al Sănătății.

Organele de domeniu sunt cele a căror competență se extinde asupra mai multor sectoare de activitate, pentru care desfășoară activități de îndrumare, coordonare și control, cum ar fi, spre pildă, Institutul Național de Statistică. O asemenea deosebire nu este întotdeauna ușor de făcut în practică, dat fiind faptul că unele organe de specialitate, pe lângă activitatea pe care o desfășoară într-o anumită ramură, exercită atribuții de control, de coordonare și cu privire la alte organe de specialitate, cum ar fi, în prezent, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Economiei, Ministerul pentru Mediul de Afaceri, Comerț și Antreprenoriat ș.a.[2]. Noțiunea de **administrație centrală de specialitate** poate fi definită, în sens **organic,** ca fiind **acel tip de administrație care se organizează și funcționează la nivel central, prin care se duce la îndeplinire legea sau, în limitele legii, se prestează anumite servicii publice, într-un domeniu de activitate și în condițiile determinate de lege.** În sens **material-funcțional,** administrația centrală de specialitate cuprinde **ansamblul autorităților publice care au o competență teritorială la nivel național, care se pot constitui ca autorități subordonate sau ca autorități autonome pentru a realiza atribuții într-o ramură determinată de activitate administrativă.**

§ 8. Ministerele

În ansamblul administrației centrale de specialitate, ministerele reprezintă o categorie distinctă de organe, care au rolul de a realiza politica guvernamentală în domeniile de

---

[1] Exemplu, art. 133 alin. (2), lit. c) prevede că din Consiliul Superior al Magistraturii face parte și *ministrul justiției,* alături de *președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție* și *procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.* Art. 134 alin. (2) teza a doua prevede că atunci când Consiliul Superior al Magistraturii exercită rolul de de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor, *ministrul justiției,* împreună cu *președintele Î.C.C.J.* și *procurorul general al Parchetului de pe lângă Î.C.C.J.* **nu au drept de vot.**

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar,* vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 322.

activitate specifică[1]. Din punct de vedere al competenței lor teritoriale *(ratioane loci)* ministerele își desfășoară activitatea pe **întreg teritoriul țării**, dispunând astfel de o competență teritorială generală (națională).

În ceea ce privește noțiunea de **minister,** fructificând definițiile care s-au formulat în literatura de specialitate, precum și în legea-cadru în materie (art. 34 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor) considerăm că ministerele, în sistemul actual de drept în România, pot fi definite ca fiind acele **organe centrale de specialitate care se înființează, se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, pentru a realiza competența într-un domeniu determinat de activitate, al căror conducător poartă denumirea de ministru și este de drept membru al Guvernului.**

La nivelul statelor membre ale Uniunii Europene se consideră că o dimensiune esențială a statutului ministerelor este **autonomia ministerială,** prin care se înțelege faptul că fiecare ministru este singurul responsabil de organizarea și de gestiunea internă a autorității pe care o conduce, sub rezerva, subînțeleasă, a aplicării regulilor generale în materie de funcție publică și de contabilitate publică[2]. O altă caracteristică recunoscută ministerelor este faptul că, din punct de vedere al conducerii, sunt **organe unipersonale,** având în fruntea lor un ministru care este numit de președinte, alături de ceilalți membri ai Guvernului, în baza votului de încredere acordat de Parlament, potrivit art. 85 din Constituție, sau în cadrul procedurii de remaniere guvernamentală[3]. Rolul lor este de a asigura organizarea executării și executarea în concret a legilor în domenii specifice de activitate[4]. În condițiile în care Constituția prevede că prerogativa de *coordonare a activității membrilor Guvernului de către Primul-ministru se face* ***respectând atribuțiile ce le revin fiecăruia,*** înțelegem că și în sistemul românesc putem vorbi despre o **autonomie ministerială,** care trebuie exercitată în limite care să nu afecteze rolul constituțional al Guvernului și calitatea sa de șef al executivului, alături de Președinte.

§ 9. Clasificări

Numărul, denumirea și chiar competența ministerelor au oscilat de la o guvernare la alta, și chiar în cadrul aceleiași guvernări[5]. Diferențele existente se datorează complexității sarcinilor care revin administrației publice la un moment dat[6]. În literatura de specialitate, ministerele sunt **clasificate,** în general, după **natura activității pe care o realizează.** În funcție de acest criteriu, pot fi identificate mai multe categorii de ministere: *ministere cu activitate economică și financiară* (de exemplu: Ministerul Economiei,

---

[1] I. Nicola, *Drept Administrativ*, Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 170.

[2] J. Ziller, *Administrations comparées, Les systèmes politico-administratifs de l' Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993, p. 317.

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 323.

[4] C. Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ*, în lucrarea Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu, pp. 92-93.

[5] I. Nicola, *Drept Administrativ, op. cit.*, p. 171.

[6] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 35.

Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice ș.a.; *ministere cu activitate social culturală și științifică* (de exemplu: Ministerul Muncii, Ministerul Educației Naționale, Ministerul Sănătății, Ministerul Cercetării, Ministerul Culturii); *ministere cu activitate politico-administrativă* (de exemplu: Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Justiției, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Externe).

Cum rezultă și din titlul acestei categorii de organe, și anume *„organe centrale de specialitate ale administrației de stat"* rezultă că **„administrația publică centrală se realizează numai ca administrație statală"**[1].

a. Am stabilit ca prim criteriu de clasificare **statutul** organului central respectiv, ceea ce a atras identificarea a două astfel de categorii de organe centrale de specialitate, respectiv **organe subordonate** (Guvernului sau ministerelor) și **organe centrale autonome.**

b. Din punctul de vedere al **modului de înființare**, am identificat trei categorii de organe centrale de specialitate:

– prin **lege organică** – pentru autoritățile centrale autonome;

– prin **lege sau prin procedura de acordare a votului de încredere** – pentru ministere;

– prin **acte ale Guvernului și ministerelor** – pentru alte organe de specialitate înființate în subordinea ministerelor și a Guvernului.

c. Din punctul de vedere al **denumirii lor, identificăm o varietate de denumiri, și anume:**

– **ministerele,** noțiune prin care se evocă autoritățile centrale de specialitate subordonate exclusiv Guvernului;

– **alte organe centrale de specialitate,** care poartă denumiri diferite și anume comisii, consilii, agenții, secretariate de stat, oficii, inspectorate etc.[2].

Acestea, la rândul lor, pot fi în subordinea Guvernului, a ministerelor sau autonome.

§ 10. Înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor

Această materie o regăsim reglementată în articolul 117 din Constituție, care vine în continuarea, firească, a celui anterior. După ce a fost determinată, prin articolul 116, din ce este constituită administrația centrală de specialitate, în mod firesc în acest articol se reglementează **modul** în care **se înființează, se organizează** și **funcționează** categoriile de organe centrale de specialitate identificate conform articolului anterior, între cele două articole existând astfel o legătură logică, evidențiată și în cadrul dezbaterilor parlamentare prin care s-a susținut respingerea unui amendament care fusese formulat.

§ 11. Istoricul reglementării constituționale actuale

Din punct de vedere al **istoricului reglementării,** și acest articol, ca și cel anterior, este, cum se apreciază în literatura de specialitate, *„fără istorie"*, în sensul că el păstrează

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 261.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 128-129.

aceeași formă din proiectul Constituției și nu a suferit nici un amendament sau modificare ulterioară.

§ 12. Modalitatea de reglementare a organizării și funcționării ministerelor

Prin alineatul (1) al articolului 117 se trimite la o **lege** pentru înființarea, organizarea și funcționarea ministerelor. În acest fel constatăm că s-a optat pentru **competența exclusivă a Parlamentului** în a reglementa modul de înființare, de organizare și de funcționare a ministerelor. Prevederea constituțională care trimite la o **lege** pentru a reglementa această materie trebuie interpretată prin raportare la **două imperative** care asigură funcționalitatea regimului politic.

Pe de o parte, s-a considerat necesar ca **numărul și rolul ministerelor să corespundă programului de guvernare pe care și-l asumă fiecare guvern,** iar pe de altă parte, **administrația ministerială trebuie să fie flexibilă,** să se poată **adapta la misiunile** care îi revin și care sunt în continuă transformare[1].

Faptul că textul constituțional nu precizează numărul de ministere este astfel determinat de împrejurarea că cerințele de dezvoltare economică, socială, pot atrage la un moment dat fie **contopirea** unor ministere, fie separarea lor în cadrul unor ministere distincte sau al unor secretariate de stat având atribuții distincte[2]. Acestea sunt rațiunile pentru care nici **Constituția României,** ca majoritatea Constituțiilor lumii, **nu stabilește numărul de ministere** sau **organizarea și funcționarea fiecărui minister în parte.**

§ 13. Categoria de lege prin care se reglementează organizarea și funcționarea ministerelor

După ce a fost clarificat acest aspect, următoarea problemă este **la ce fel de lege se referă Constituția?**

Unei asemenea întrebări i s-a răspuns în sensul că **poate fi vorba atât despre o lege specială, cât și o lege generală,** o reglementare-cadru pentru organizarea și funcționarea ministerelor[3]. Ulterior, același autor revine asupra acestei dualități de soluții, apreciind că *din expresia „potrivit legii" cuprinsă la alineatul (1) în legătură cu ministerele se deduce că va trebui să existe o* ***lege generală a ministerelor***[4]. Această soluție a fost însă numai parțial confirmată de practică, în sensul că s-a preferat soluția unei legi generale, a unei legi-cadru, dar nu numai pentru ministere, ci și pentru Guvern, actuala Lege nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului. Din această perspectivă, Legea nr. 90/2001 a instituit pentru prima dată un cadru normativ unitar referitor la natura juridică, rolul, organizarea și conducerea ministerelor, precum și atribuțiile generale ale miniștrilor[5].

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, p. 217.

[2] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția României – comentată și adnotată,* Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 357.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României-comentată și adnotată, op. cit.*, p. 263.

[4] A. Iorgovan, *Odiseea ..., op. cit.*, p. 582.

[5] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 170.

În ceea ce privește **înființarea ministerelor,** aceasta se reglementează prin lege. Constituția, prin articolul 73 alin. (3) nu a rezervat domeniului de reglementare al unei legi organice organizarea și înființarea ministerelor, ceea ce ne permite să susținem, alături de alți autori, ideea că poate fi vorba, pe lângă lege, și de ordonanța Guvernului[1].

Din analiza actelor normative care reglementează organizarea și funcționarea acestora, desprindem concluzia că fiecare minister în parte are misiunea de a aplica strategia de dezvoltare și politica Guvernului în domeniul în care a fost creat. Ministerele ne apar astfel ca fiind **autorități administrative înființate și organizate în subordinea Guvernului, cu scopul de a transpune în practică programul acestuia într-un domeniu determinat al serviciilor publice**[2].

Ele sunt structurate în **departamente, direcții generale, direcții, servicii, birouri.** Aceste compartimente nu sunt subiecte de drept public și nu pot emite acte juridice, neavând personalitate juridică.

Precizăm că, în funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului. Este cazul Ministerului Afacerilor Externe, care are în subordine ambasadele și oficiile consulare[3]. Structurile (compartimentele) din care se compune un minister sunt de două categorii: *funcționale,* pe care le regăsim în orice minister, indiferent de obiectul de activitate al acestuia (exemplu secretariat, administrativ, resurse umane) și *de specialitate,* pe care le regăsim la anumite ministere, corespunzător competenței fiecăruia[4].

§ 14. Înființarea, organizarea și funcționarea celorlalte organe centrale de specialitate subordonate

După cum a rezultat și din interpretarea articolului 116, ministerele nu sunt singurele organe centrale de specialitate subordonate existente în sistemul administrativ românesc.

În afara ministerelor, pot exista și **alte organe centrale de specialitate** care se pot organiza și funcționa fie **în subordinea Guvernului,** fie **în subordinea ministerelor.** Aceste organe de specialitate pot avea un **caracter permanent** sau **temporar,** pot fi înzestrate cu **atribuții de decizie** sau cu **caracter consultativ,** ori pot avea **caracter interministerial,** pentru soluționarea unor probleme în care competența mai multor ministere se intersectează sau este complementară[5]. Aceste *„alte organe de specialitate"* au misiunea de a realiza conducerea la nivel central a unor ramuri sau domenii de activitate care nu necesită înființarea unui minister, ca organ de specialitate al administrației publice centrale, și care pot funcționa ca **agenții, secretariate, autorități naționale, institute, oficii**[6].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, p. 444; M. Preda, *Autoritățile administrației publice și sistemul constituțional român,* Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 88.

[2] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* pp. 230-232.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 30.

[4] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 181.

[5] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.,* p. 230.

[6] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală,* ed. a III-a revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 183.

Atât **Guvernul,** cât și **ministerele pot înființa în subordinea lor autorități centrale de specialitate,** dacă sunt îndeplinite două condiții. **Prima condiție** este ca *legea să le recunoască o asemenea competență.* Analizând prevederile Legii nr. 90/2001, vom constata că printre atribuțiile Guvernului prevăzute de articolul 11 litera o) se regăsește și aceea că *înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.* Constatăm astfel că **legea recunoaște Guvernului competența de a înființa organe de specialitate în subordinea sa.** O asemenea competență este recunoscută și pentru ministere în articolul 42 care prevede că *ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi*[1].

Cea de-a **doua condiție** a fost deja anticipată prin cele enunțate anterior, și anume *avizul Curții de Conturi.* Se pune problema *ce natură juridică are avizul Curții de Conturi.*

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia că am fi în prezența unui **aviz conform,** al cărui regim juridic presupune obligativitatea atât în a-l obține, cât și în a-i respecta conținutul[2]. Un asemenea caracter, pe care, de altfel, îl împărtășim, rezultă din misiunea Curții de Conturi, aceea de a *controla modul de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public.*

Faptul că prin Constituție s-a condiționat atribuția conferită Guvernului și ministerelor de a înființa organe de specialitate în subordinea lor de avizul Curții de Conturi și de o împuternicire dată expres de legiuitor trebuie înțeles în sensul că s-a urmărit să se pună piedici în calea tendinței de proliferare excesivă a unor asemenea organe. Cu toate acestea, numărul unor asemenea autorități centrale de specialitate este mare și este în continuă creștere, manifestându-se o tendință din partea Guvernului, pe care nu o putem împărtăși, de a înființa astfel de organe[3].

Ca urmare a creșterii excesive a numărului de autorități centrale de specialitate, altele decât ministerele, în anul 2009 a fost adoptată Legea nr. 329 privind *reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional*[4]. În conformitate cu prevederile acestei legi, care a fost deja supusă la numeroase modificări[5], **reorganizarea** ne apare, astfel, ca o nouă **modalitate de înființare și, respectiv, de desființare, a unei autorități centrale de specialitate.** De altfel, articolul 5 al acestui act normativ prevede că ***înființarea, organizarea și funcționarea, atribuțiile structurilor sau, după caz, ale entităților rezultate din reorganizarea autorităților și instituțiilor publice supuse reorganizării*** *și prevăzute la anexele nr. 1 și 2 ale ei, precum și alte aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare, se reglementează prin* ***hotărâre a Guvernului*** (subl. ns. – V.V.). În mod simetric, și ***desființarea*** *autorităților și instituțiilor publice supuse reorganizării și prevăzute în*

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, vol. I, p. 65.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații, op. cit.*, p. 236.

[3] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, op. cit.*, vol. II, p. 324.

[4] Publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009, cu modificările și completările ulterioare.

[5] Modificările au avut loc prin O.U.G. nr. 15/2010; Legea nr. 65/2010; Legea nr. 167/2010; O.U.G. nr. 99/2010; O.U.G. nr. 4/2011; O.U.G. nr. 11/2011; O.U.G. nr. 12/2011; O.U.G nr. 28/2012; O.G. nr. 26/2013; Legea nr. 275/2013.

anexa nr. 2 se va realiza prin ***hotărâre a Guvernului de înființare a noii entități rezultate din reorganizare.***

§ 15. Statutul miniștrilor

O problemă care se impune a fi clarificată este aceea a **statutului conducătorilor organelor centrale de specialitate subordonate Guvernului,** și, prin extrapolare, și al celor subordonate ministerelor. Indiferent că sunt sau nu membri ai Guvernului, statutul acestora este acela de **demnitari politici**, care au responsabilitatea politică, alături de Guvern, în fața Parlamentului, asupra activității desfășurate, ceea ce înseamnă că atunci când a încetat mandatul Guvernului, în principiu încetează și mandatul lor.

O altă interpretare este considerată a fi incompatibilă cu spiritul Constituției, cu atât mai mult cu cât prin activitatea acestor organe centrale de specialitate, se pune în aplicare programul politic de guvernare[1].

Personalul care își desfășoară activitatea în administrația centrală de specialitate are statut de funcționari publici sau, după caz, personal contractual. După cum se remarcă însă în literatura de specialitate, continuăm să asistăm la o politizare excesivă a acestui personal și a funcției publice, în ansamblul său, cu consecințe negative în ceea ce privește modernizarea administrației și a țării în ansamblul ei[2].

Aceasta deoarece, pentru a avea o democrație autentică, trebuie să dispunem de o administrație care să fie capabilă să genereze democrație[3].

§ 16. Organe centrale de specialitate în subordinea ministerelor

Prin actele normative care reglementează organizarea și funcționarea ministerelor, sunt deja prevăzute, în corpul lor sau în anexă, **organele centrale de specialitate care funcționează în subordinea lor.** Astfel, în subordinea **Ministerului Mediului** funcționează Agenția Națională pentru Protecția Mediului, Administrația Rezervației Biosferei *„Delta Dunării"*, Garda Națională de Mediu[4]; în subordinea **Ministerului Muncii și Justiției Sociale** funcționează Inspecția Muncii; Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială; Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție; Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați și Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Dizabilități[5]; în subordinea **Ministerului Economiei** funcționează

---

[1] T. Drăganu, *Ibidem*, p. 325.

[2] V. Vedinaș, *Este Curtea Constituțională o suprainstituție?*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 8; V. Vedinaș, *Legea moralei sau morala legii (...) Politica și administrația*, în Palatul de Justiție nr. 9/2013, p. 4; în același sens, v. I. Alexe, *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României*, în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-587 și I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, *op. cit.*, pp. 233-234 și p. 236.

[3] I. Alexandru, *Considerații privind necesitatea modernizării administrației*, în RDP nr. 2/2007, pp. 36-37. În același sens, v. I. Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcțiilor de reformare a instituțiilor statului*, în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 9.

[4] Potrivit H.G. nr. 19 din 12 ianuarie 2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Mediului și pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 47 din 17 ianuarie 2017.

[5] Potrivit H.G. nr. 12/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și Justiției Sociale, publicată în M. Of. nr. 44 din 16 ianuarie 2017.

Agenția Nucleară și pentru Deșeuri Radioactive, Inspecția de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat – ISCIR, Departamentul pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului, Oficiul de Compensare pentru Achiziții de Tehnică Specială[1] etc.

§ 17. Înființarea, organizarea și funcționarea organelor centrale de specialitate autonome

Așa cum am putut deja constata, **la nivel central**, pe lângă **autoritățile centrale care se află în raporturi de subordonare** față de Guvern sau față de ministere, există și **autorități centrale autonome**. Acestea au ca și caracteristică principală a statutului lor faptul că **nu se află în subordinea Guvernului sau altei autorități publice,** autonomia excluzând orice formă de subordonare. Aceste autorități sunt organizate și își desfășoară activitatea ca și celelalte organe ale administrației publice centrale, cu deosebirea că ele **funcționează (independent) autonom** și nu au organe ierarhic superioare[2]. Conducerea acestor autorități centrale autonome, o parte dintre cei care le compun sau toți cei care le compun, după caz, sunt desemnați de Parlament. De regulă, aceste autorități depun anual sau la **solicitarea** Parlamentului **rapoarte** cu privire la activitatea pe care o desfășoară.

Dependența acestor autorități față de Parlament are un caracter direct, spre deosebire de ministere, care răspund în fața Parlamentului prin intermediul Guvernului[3]. Conducerea acestor autorități administrative autonome este **colegială** (de exemplu, în cazul Societăților Naționale de Radiodifuziune și Televiziune) sau **unipersonală** (de exemplu, în cazul Consiliului Național al Audiovizualului, Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității). Autoritățile centrale autonome sunt **organe de domeniu** care pot fi clasificate în mai multe categorii, în funcție de obiectul lor de activitate și finalitatea acestei activități, astfel: **organe de sinteză,** cum ar fi, de exemplu *Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal;* **organe de coordonare,** cum este *Consiliul Suprem de Apărare a Țării;* **organe de control** cum este, spre exemplu, *Autoritatea de Supraveghere Fiscală* sau *Agenția Națională de Integritate*[4].

§ 18. Particularități privind statutul juridic al autorităților centrale autonome

Autoritățile administrative autonome au un **statut specific**, care le deosebește de ministere și de celelalte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor.

O **primă deosebire** constă în **modul de înființare,** care impune o **lege organică,** spre deosebire de organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor, pe care Guvernul și ministerele au libertatea de a le înființa, dacă această atribuție le este recunoscută prin lege și dacă există avizul Curții de Conturi. În ceea ce privește modul de înființare a autorităților autonome, considerăm că este recomandabil ca

---

[1] Potrivit H.G. nr. 27/2017 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, publicată în M. Of. nr. 54 din 18 ianuarie 2017.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 191.

[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 310.

[4] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 447.

fiecare autoritate autonomă să aibă propria sa lege organică, deşi textul constituțional admite şi altă posibilitate. Avem în vedere diferența, care nu este pur terminologică, între formula nearticulată, *prin lege organică,* folosită de art. 117 alin. (3) şi formula articulată *prin legea organică,* folosită de alte texte constituționale[1].

O a **doua deosebire** vizează **modul de desemnare a conducătorilor.** În cazul ministerelor, miniştrii sunt numiți de Preşedinte, în baza votului de încredere al Parlamentului pe când numirea organelor de conducere ale autorităților administrative autonome se face de către ambele Camere ale Parlamentului sau de una din Camere, pe baza unor propuneri venite din interiorul sau din exteriorul acestuia. Exemplu, potrivit art. 14 din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea şi funcționarea Agenției Naționale de Integritate, până la modificarea acesteia în anul 2010[2], **preşedintele** şi **vicepreşedintele Agenției Naționale de Integritate** erau **numiți** de **Senat,** pentru un **mandat** de **4 ani,** care nu poate fi reînnoit, în urma **concursului** organizat potrivit acestei legi. Textul în vigoare prevede că **preşedintele,** ajutat de un **vicepreşedinte,** sunt **numiți** de **Senat,** pe bază **de concurs, organizat de Consiliul Național de Integritate,** iar **mandatul preşedintelui şi al vicepreşedintelui se mențin până la sfârşitul perioadei de exercitare a acestora.** Conducerea Băncii Naționale a României are caracter **colegial,** fiind reprezentată de **consiliul de administrație,** iar **conducerea executivă** este asigurată de guvernator, prim-viceguvernator şi doi viceguvernatori, conform art. 32 din Legea nr. 312/2004[3]. Potrivit art. 33 alin. (3) din acelaşi act normativ, **consiliul de administrație,** cu nominalizarea conducerii executive, este **numit** de **Parlament,** la propunerea comisiilor de specialitate ale celor două Camere ale Parlamentului. Cele două Camere ale Parlamentului **numesc,** potrivit art. 65 lit. h), la **propunerea Preşedintelui,** pe **directorii serviciilor de informații.** Numirea **preşedintelui** şi a **vicepreşedintelui Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal** se face cu votul **majorității senatorilor,** conform art. 7 alin. (3) din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea şi funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal[4]. Din prelucrarea statistică a informațiilor privind înființarea autorităților centrale autonome, rezultă că pentru un număr de şase astfel de autorități numirea o face Senatul, nouăsprezece sunt numite de ambele Camere ale Parlamentului, iar una de către Preşedintele României. O altă **caracteristică** a autorităților administrative autonome este faptul că **ele nu sunt dependente de Guvern sau de vreun minister,** ele cunoscând o anumită **dependență** numai **față de Parlament.** Această **dependență față de Parlament** se manifestă, după cum am arătat deja, prin numirea organelor unipersonale sau colegiale de conducere. În al doilea rând, este vorba despre faptul că sunt supuse **controlului parlamentar,** care se concretizează prin **prezentarea** de **rapoarte** anuale sau ori de câte ori este nevoie[5].

---

[1] Cu titlu de exemplu art. 5 alin. (3) – A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 263.

[2] Republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009. Ulterior republicării, legea a mai fost modificată şi completată prin Legea nr. 176/2010 şi prin O.U.G. nr. 5/2013.

[3] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

[4] Publicată în M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005.

[5] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice, op. cit.,* vol. II, p. 327.

§ 19. Autorităţi centrale de specialitate autonome de rang constituţional

În doctrina de specialitate sunt analizate **autoritățile publice centrale de specialitate autonome, unele înființate chiar prin Constituție.**

Este vorba, de exemplu, despre **Consiliul Suprem de Apărare a Țării** (art. 119)[1], **Consiliul Legislativ** (art. 79)[2], **Avocatul Poporului** (art. 58-60)[3], **Curtea de Conturi** (art. 140)[4] ori **Consiliul Economic și Social,** creat prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 și reglementat prin art. 141 din Constituție ca **organ consultativ** al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa de înființare, organizare și funcționare[5]. Organizarea și funcționarea acestora face obiectul unor legi organice. Faptul că aceste autorități centrale de specialitate autonome sunt opera legiuitorului constituant înseamnă că desființarea lor nu se poate face decât printr-o lege constituțională, prin care să se modifice legea fundamentală, în sensul abrogării articolelor care le consacră sau modificării conținutului lor. În afara autorităților centrale autonome consacrate de Constituție, pot fi înființate și alte astfel de autorități. Spre deosebire de înființarea ministerelor, despre care Constituția prevede că se face *potrivit legii,* autoritățile centrale autonome se înființează *prin lege organică,* formulare care determină interpretarea că **nu se pune problema unei legi organice generale pentru toate autoritățile, ci a câte unei legi pentru fiecare autoritate administrativă autonomă.** Diferența dintre autoritățile centrale de specialitate autonome cu statut constituțional și cele cu statut legal nu se rezumă numai la actul normativ prin care au fost create, în primul caz, legea fundamentală, în cel de-al doilea caz, o lege organică. Deosebiri esențiale există din punct de vedere al **gradului de dependență.** Astfel, autoritățile centrale de specialitate autonome de rang constituțional se supun Guvernului numai în măsura în care acesta adoptă ordonanțe sau hotărâri normative care le sunt obligatorii și opozabile ca oricărui alt subiect de drept (exemplu cele care privesc numărul minim de funcționari de execuție care trebuie să existe într-o structură – birou, serviciu, direcție, direcție generală – a unei autorități sau instituții publice).

În schimb, pentru autoritățile centrale de specialitate autonome create prin lege organică, regula instituită prin art. 102 alin. (1) potrivit căreia *Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice* are un **grad mai mare de extensie** și de **aplicabilitate.**

Aceste autorități publice nu pot, în activitatea lor, să facă abstracție de programul de guvernare acceptat de Parlament în baza căruia Guvernul își exercită rolul de conducere generală a administrației publice. Ele exercită o competență formată din **atribuții de complementaritate** cu Guvernul, astfel încât nici nu se pot substitui atribuțiilor Guvernului și nici nu pot decide ignorând ceea ce Guvernul a stabilit pentru domeniul respectiv. Fără a se afla sub tutela Guvernului, autoritățile centrale autonome cu statut

---

[1] C.S.A.T. se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 415/2002, publicată în M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.

[2] Consiliul Legislativ se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 73/1993, republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

[3] Avocatul Poporului se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 35/1997, republicată în M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014.

[4] Curtea de Conturi se organizează și funcționează potrivit Legii nr. 94/1992, republicată în M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.

[5] Este vorba despre Legea nr. 109/1997, publicată în M. Of. nr. 141 din 7 iulie 1997.

legal nu pot să acționeze în afara cadrului creat de Guvern prin ordonanțele și hotărârile cu caracter normativ pe care acesta le adoptă[1].

§ 20. Categorii de autorități centrale autonome

Rezultă că în prezent în România sunt două categorii de autorități centrale autonome: unele de **rang constituțional,** create de **legiuitorul constituant,** a căror organizare și funcționare face obiectul unor legi organice adoptate ulterior, și **autorități centrale autonome create prin lege organică.** Cele din prima categorie le-am menționat deja. Din cea de-a doua categorie, exemplificăm: **Consiliul Concurenței,** înființat prin Legea nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare[2]; **Consiliul Național al Audiovizualului,** înființat prin Legea nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare[3], calificat prin articolul 10 din lege **autoritate publică autonomă** sub **control parlamentar,** garant al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale; **Societatea Română de Radiodifuziune** și **Societatea Română de Televiziune,** înființate prin Legea nr. 41/1994, cu modificările și completările ulterioare[4]; **Agenția Română de Presă,** a cărei organizare și funcționare e reglementată prin Legea nr. 19/2003[5] calificată prin art. 1 al acestei legi ca fiind **instituție publică autonomă,** de interes național, cu personalitate juridică, independentă editorial, sub controlul Parlamentului; **Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal,** înființată prin Legea nr. 102/2005[6], autoritate publică autonomă și independentă față de orice altă autoritate a administrației publice, ca și față de orice persoană fizică sau juridică din domeniul privat, cu personalitate juridică (art. 1 din Legea nr. 192/2005); **Banca Națională a României,** reglementată prin Legea nr. 312/2004[7]; **Autoritatea de Supraveghere Fiscală,** înființată prin O.U.G. nr. 93/2012[8], care a preluat, prin înființare, unele autorități centrale autonome cum ar fi Comisia de Supraveghere a Asigurărilor.

Cele mai multe autorități administrative autonome **au organe de conducere cu caracter colegial**[9], dar sunt și **autorități administrative unipersonale**[10]. În literatura de specialitate se rețin mai multe **trăsături ale autorităților administrației centrale de specialitate,** și anume: apartenența acestor autorități la administrația publică centrală de specialitate; autonomia sau

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, p. 233.

[2] Republicată în M. Of. nr. 742 din 16 august 2005.

[3] M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002.

[4] Republicată în M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999.

[5] Publicată în M. Of. nr. 34 din 22 ianuarie 2003.

[6] M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005 și republicată în M. Of. nr. 947 din 9 noiembrie 2018.

[7] Publicată în M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

[8] M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012.

[9] *Exempli gratia:* Plenul Curții de Conturi, format din 18 membri; CSAT, compus din 11 membri; C.S.M., compus din 19 membri; Consiliul Economic și Social, compus din 45 de membri; Consiliile de Administrație ale Societăților Române de Televiziune și Radiodifuziune, compuse din câte 13 membri; Consiliul de Administrație al BNR, compus din 9 persoane; Plenul Consiliului Concurenței, compus din 7 persoane; Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, compusă din 7 membri; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor, format din 5 persoane; Consiliul Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private, compus din 5 membri.

[10] Cum ar fi Avocatul Poporului, Președintele Consiliului Legislativ, al Autorității Electorale Permanente, al Agenției Naționale de Integritate, al Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal etc.

independența lor; faptul că majoritatea au organe colegiale de conducere, fiind și unele cu caracter unipersonal; faptul că **emit atât acte normative sau de reglementare** (exemplu hotărârile C.S.A.T., obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă; hotărârile C.S.M., prin care se adoptă Codul deontologic al magistraților, Regulamentul de ordine interioară al instanțelor judecătorești etc., care sunt obligatorii pentru toți magistrații și toate instanțele judecătorești etc.), cât și **acte individuale** (avizele Consiliului legislativ, avizele conforme ale Consiliului Concurenței etc.); o altă trăsătură este aceea că **membrii autorităților administrative autonome sau ale organelor de conducere ale acestora sunt numiți de Parlament; autoritățile administrative autonome sunt sub control parlamentar; ele se înființează exclusiv prin lege organică; categoria autorităților administrative autonome este într-un continuu proces de dezvoltare; majoritatea au fost înființate pentru o perioadă nedeterminată de timp**[1].

§ 21. Actele autorităţilor centrale de specialitate

Constituția nu face niciun fel de precizări cu privire la actele administrației centrale de specialitate. Există însă unele dispoziții, din a căror interpretare deducem că prin Constituție se recunoaște implicit competența miniștrilor de a emite acte juridice[2].

Astfel, art. 107, care reglementează „statutul Primului-ministru", prevede că acesta *coordonează activitatea membrilor Guvernului, respectând însă atribuțiile ce revin fiecăruia.*

Cum membrii Guvernului exercită unele atribuții, rezultă implicit că **ei îndeplinesc și acte și fapte juridice prin intermediul cărora duc la îndeplinire atribuțiile respective.**

Nici în Legea nr. 90/2001 nu regăsim reglementări speciale în ceea ce privește actele emise sau adoptate de organele centrale de specialitate, denumirile lor sau regimul juridic.

În schimb, majoritatea actelor normative care reglementează activitatea ministerelor prevăd că, **în îndeplinirea sarcinilor care le revin, acestea emit ordine și instrucțiuni.**

Diferența dintre **ordine** și **instrucțiuni** constă în **caracterul normativ** sau **individual**, pe care îl au acestea.

Astfel, **ordinele** pot avea atât **caracter normativ**, cât și **caracter individual**[3], pe când **instrucțiunile** pot avea **numai caracter normativ**.

În afara celor două denumiri consacrate, în practică se mai regăsesc și multe altele, cum ar fi: Ministerul Finanțelor emite *precizări, norme tehnice, convenții;* Banca Națională emite *ordine, circulare, principii, norme, norme metodologice, norme obligatorii etc.* Miniștrii, la rândul lor, emit și ei acte care poartă diferite denumiri, cum ar fi: *circulare, decizii, precizări, rezoluții, ordine, norme metodologice etc.*

Constatăm astfel că în exercitarea atribuțiilor care le revin, autoritățile centrale de specialitate adoptă sau emit diferite acte administrative, care pot avea diferite denumiri, cum ar fi **ordine, instrucțiuni, norme, circulare,** și care pot avea atât **caracter normativ,** cât și **caracter individual.**

---

[1] Pentru dezvoltări asupra acestor trăsături, v. E.-I. Moțiu, *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome,* în RDP nr. 2/2008, pp. 51-62.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 447-449.

[3] În același sens, T. Drăganu, *op cit,* vol. II, p. 329; R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 135-137.

Diferența dintre diferite categorii de acte nu este pur terminologică, ea prezintă elemente de fond. Astfel, prin intermediul **instrucțiunilor** se stabilesc reguli generale în ramura care intră în competența organului central de specialitate pentru structurile subordonate acestuia.

Ordinele sunt acte administrative prin intermediul cărora conducătorii organelor centrale de specialitate rezolvă probleme curente și concrete[1], care pot avea caracter normativ sau individual[2]. În doctrină a fost abordată, cu caracter critic, situația în care printr-un ordin al unui ministru sau al altui conducător al unui organ central de specialitate se aprobă instrucțiuni, norme metodologice și altele asemenea. Principala critică adusă este aceea că miniștrii respectivi, ca și alți conducători, de altfel, pot emite direct instrucțiuni sau norme metodologice, fără să mai fie nevoie să le adopte printr-un ordin[3].

Hotărârile sunt o categorie de acte administrative care emană de la autoritățile administrației centrale de specialitate, de asemenea, pot avea caracter normativ sau individual[4].

În doctrina de specialitate se analizează regimul juridic al **circularelor,** pentru a se **determina natura acestora. În opinia noastră circularele pot fi de două categorii:** a) pot fi **acte administrative, producătoare de efecte juridice**, efecte care pot privi atât un subiect determinat de drept, cât și toate subiectele de drept, efecte general obligatorii. Pentru exemplificare, circulara nr. 1 din 7 ianuarie 2015[5] emisă de Banca Națională a României privind nivelul ratei dobânzii de referință a Băncii Naționale a României, are caracter de act administrativ cu caracter normativ;

b) pot fi **operațiuni administrative neproducătoare prin ele însele, de efecte juridice**, care contribuie la producerea de efecte de către actele pe care le vizează.

Circularele, după cum rezultă și din denumirea lor, sunt acte cu caracter exemplificativ, de informare între autoritățile centrale de specialitate și structurile subordonate lor[6].

Elemente ale regimului juridic al actelor autorităților centrale de specialitate regăsim în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Astfel, aceasta prevede: **obligativitatea publicării în Monitorul Oficial** pentru actele adoptate de Parlament, de Guvern, precum și a **ordinelor, instrucțiunilor și a altor acte normative emise de organele administrației publice centrale de specialitate;** ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte acte ale conducătorilor ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome **se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și**

---

[1] V. Vedinaș, *Drept Administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, București 2006, p. 314.

[2] Exemplu, Ordinul nr. 1086 din 23 octombrie 2014 al Ministrului fondurilor europene pentru aprobarea Ghidului solicitantului „sprijinul financiar acordat pentru investiții în întreprinderi aferent ariei prioritare, 1. „Un sistem de producție inovativ și ecoeficient" domeniul major de intervenție „Investiții productive și pregătirea pentru competiția de piață publicat în M. Of. nr. 777 din 24 octombrie 2014.

[3] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 185.

[4] Spre exemplu, Hotărârea nr. 1049 din 28 septembrie 2014 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii pentru modificarea și completarea Regulamentului de ordine interioară al instanțelor judecătorești aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, publicată în M. Of. nr. 732 din 7 septembrie 2014.

[5] Publicată în M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2015. Caracterul de act administrativ rezultă chiar și din titulatura sub care sunt publicate în M. Of., respectiv, *„acte ale Băncii Naționale a României".*

[6] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 372; D. Brezoianu, *Drept administrativ. Partea specială*, Ed. Universității Titu Maiorescu, București, 2002, p. 97.

ordonanțelor Guvernului, iar **în preambulul lor** trebuie să se prevadă în mod expres **actul normativ în executarea căruia au fost emise;** prin cuprinsul lor, ordinele, instrucțiunile și celelalte acte ale autorităților administrației centrale de specialitate **trebuie să se limiteze strict la actele normative pe baza și în executarea cărora au fost emise.**

Deciziile sunt acte administrative care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual și care emană de la autoritățile centrale de specialitate cu caracter subordonat sau autonom.

Spre exemplu, Autoritatea de Supraveghere Financiară emite potrivit legii sale de organizare și funcționare[1], **decizii** în exercitarea atribuțiilor care îi sunt conferite de lege. Astfel, prin decizie, este autorizată funcționarea ca broker de asigurare a societăților de asigurare[2].

Ca natură juridică, actele emise sau adoptate de autoritățile centrale de specialitate sunt **acte administrative** astfel că ele **sunt supuse controlului de legalitate** exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ în baza art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

[1] Avem în vedere O.U.G. nr. 93/2012 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității de Supraveghere Financiară, publicată în M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 113/2013, publicată în M. Of. nr. 234 din 23 aprilie 2013, cu modificările și completările ulterioare.

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu, Decizia nr. 1231 din 15 septembrie 2014, privind autorizarea funcționării ca broker de asigurări a Societății Promondo, Broker de asigurare SRL, publicată în M. Of. nr. 687 din 19 septembrie 2014.

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Organele centrale de specialitate se organizează numai în subordinea Guvernului şi a ministerelor;
b) organele centrale de specialitate se organizează în subordinea Guvernului, a ministerelor şi a Parlamentului.

2. a) Autoritățile centrale autonome se pot înființa prin lege organică;
b) autoritățile centrale autonome se pot înființa prin legi şi ordonanțe ale Guvernului.

3. a) Guvernul şi ministerele pot să înființeze în subordinea lor autorități centrale de specialitate, dacă legea le recunoaşte o asemenea competență şi există avizul Curții de Conturi;
b) Guvernul şi ministerele pot să înființeze în subordinea lor autorități centrale de specialitate, dacă Parlamentul le recunoaşte o asemenea prerogativă, prin programul de guvernare.

4. a) Organele administrației centrale de specialitate pot să emită acte juridice care să aibă numai caracter individual, în baza legii şi a actelor Guvernului;
b) organele administrației centrale de specialitate pot să emită acte juridice care să aibă atât caracter normativ, cât şi caracter individual.

5. a) Ministerele au o competență materială generală sau de specialitate;
b) ministerele au o competență materială de specialitate.

6. a) Organele administrației centrale de specialitate au competență teritorială la nivelul întregii țări;
b) organele administrației centrale de specialitate au competență teritorială la nivelul unei regiuni de dezvoltare.

7. a) Conducătorii organelor centrale de specialitate exercită o funcție de demnitate politică;
b) conducătorii organelor centrale de specialitate exercită o funcție publică.

8. a) Actele emise de organele centrale de specialitate sunt acte administrative supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ;
b) actele emise de organele centrale de specialitate sunt acte administrative supuse controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională.

BCU IAŞI "ERA" UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XII

PRINCIPII DE ORGANIZARE ŞI FUNCŢIONARE A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE

§ 1. Istoric al reglementării[1]

La nivelul fiecărui stat democratic, inclusiv al statului român, există **două tipuri de organe administrative,** din punct de vedere al **întinderii în teritoriu a atribuţiilor** pe care le exercită: **organele administraţiei publice centrale,** care sunt **competente la nivelul întregii ţări** şi **organele administraţiei publice locale,** a căror **competenţă este limitată la limitele unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost alese şi funcţionează.**

Cele două tipuri de administraţii nu sunt rupte unul de celălalt, între ele existând legături strânse, pe care le impune caracterul de stat naţional, unitar şi indivizibil al statului român. În egală măsură, între ele există şi delimitări necesare şi legitime, determinate de faptul că la baza organizării şi funcţionării administraţiei publice locale se află principiul constituţional al autonomiei locale[2].

Reglementări privind administraţia publică locală şi principiile care o guvernează au fost consacrate dintotdeauna în Constituţiile române. Mai mult chiar, primele reglementări privind descentralizarea administrativă şi autonomia locală le regăsim în Regulamentele organice, apoi în Legea comunală nr. 394 din 1/13 aprilie 1864 şi Legea pentru consiliile judeţene nr. 396 din 2/14 aprilie 1864[3].

Chiar dacă au cunoscut diverse schimbări de-a lungul timpului, autorităţile administraţiei publice locale sunt tradiţionale şi ele s-au constituit prin reformele lui Cuza[4].

Constituţia din 1866 conţine trei prevederi care fac referire la administraţia publică locală. În Titlul III intitulat *„despre puterile statului"*, capitolul IV poartă denumirea *„despre instituţiunile judeţene şi comunale"*.

După norma de trimitere de la articolul 106, conform căreia *instituţiunile judeţene şi comunale sunt regulate de legi,* articolul 107 precizează ce principii vor sta la baza acestor legi, respectiv *descentralizarea administraţiunei cât mai completă şi independenţa comunală.* Prin articolul 132 sunt prevăzute **legile care urmează să se adopte în cel mai scurt timp,** între care, pe primul plan, este aşezată **legea descentralizării administrative.**

Dispoziţii similare regăsim şi în articolul 108 al Constituţiei din 1923, cu precizarea că textul vine cu un plus de reglementare privind **alegerea membrilor consiliilor judeţene şi comunale** prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, la care se pot

---

[1] R.N. Petrescu, *Probleme ale administraţiei publice locale din România,* în RDP nr. 2/2002, pp. 57-63.
[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 748.
[3] V. Prisăcaru, *Tratat, op. cit.*, p. 752.
[4] L.C. Kund, *Reflecţii privind controlul administrativ al actelor autorităţilor administraţiei publice locale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 422.

adăuga şi **membri de drept** şi **membri cooptaţi,** între aceştia din urmă putându-se regăsi şi **femei majore.** În **Constituţia din 1938**, care instaura un regim de dictatură regală, regăsim un singur articol succint, prin care se renunţă a se proclama principiul descentralizării şi se trimite la o lege prin care să *se statornicească instituţiunile administrative.* Cele trei Constituţii socialiste din 1948, 1952 şi 1965 reglementau într-un mod specific regimului totalitar această materie, care exclude principiile descentralizării şi ale autonomiei, şi nu prezintă relevanţă pentru problematica abordată, motiv pentru care nu vom proceda la prezentarea lor.

În Tezele Proiectului de Constituţie, reglementări privind administraţia publică locală, alături de cele privitoare la organizarea administrativ-teritorială a României, erau cuprinse chiar în Titlul I, care era consacrat **principiilor fundamentale,** paragraful 17. Ultimul alineat al acestuia prevedea că *organizarea şi activitatea unităţilor administrativ-teritoriale au la bază* ***descentralizarea administrativă şi autonomia locală***[1].

Ulterior, prevederile privind organizarea administrativ-teritorială au rămas în titlul I, (actualul art. 3), însă cele referitoare la administraţia publică locală au fost transferate, într-o formă mai dezvoltată şi modificată, în titlul III al Tezelor, capitolul III, a cărui denumire era **autoritatea administrativă,** şi care, în secţiunea a 2-a, reglementa **instituţiile locale.**

Era o reglementare mult diferită de ceea ce s-a regăsit ulterior în proiect, care cuprindea dispoziţii referitoare şi la principalele atribuţii ale consiliilor locale, la fonduri, la exercitarea dreptului de asociere al consiliilor locale, inclusiv cu autorităţi locale din alte state[2].

În versiunea Proiectului de Constituţie, titlul acestei secţiuni a fost acela de *administraţie publică locală şi judeţeană.* În acest fel, s-a dorit să se facă o departajare între două tipuri de administraţie: cea constituită la nivelul **autorităţilor administrative de bază** şi cea constituită la nivelul **unităţilor administrativ-teritoriale de nivel intermediar**[3].

Din economia textelor constituţionale, rezultă că legiuitorul constituant a circumscris înţelesul cuvântului *„locale"* în primul rând unităţilor administrativ-teritoriale de bază, comune şi oraşe. Prin extrapolare, înţelesul cuvântului *„locale"* a fost atribuit şi subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, prin art. 121 alin. (3) care prevede că *„autorităţile prevăzute la alin. (1) se pot constitui şi în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor".* De aici, concluzia că *locale* sunt acele autorităţi ale administraţiei publice, alese în urma organizării scrutinului electoral potrivit legii, care au competenţă teritorială limitată la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, respectiv comuna, oraşul şi judeţul[4].

În varianta iniţială a Constituţiei, actualul articol 120 avea numărul 119 şi era identic ca şi conţinut cu textul din proiectul Constituţiei, conform căruia *autonomia locală în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel*

---

[1] *Geneza Constituţiei României 1991. Lucrările Adunării Constituante,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, p. 62.

[2] *Geneza Constituţiei României 1991, Lucrările Adunării Constituante, op. cit.,* p. 451.

[3] A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituţiei, op. cit.,* p. 521.

[4] M. Tătuţ, A. Păune, *Înţelesul termenului „locale" utilizat în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 147.

al descentralizării serviciilor publice. În urma revizuirii Constituţiei realizată prin Legea nr. 429/2003, textul a fost modificat, adăugându-se principiilor deja consacrate **deconcentrarea serviciilor publice şi un nou alineat privind dreptul minorităţilor de a-şi folosi limba natală în raporturile cu administraţia publică locală** şi cu serviciile publice deconcentrate.

§ 2. Drept comparat

Soluţiile în ceea ce priveşte reglementarea administraţiei publice locale în Constituţiile Uniunii Europene diferă de la o ţară la alta, fiind influenţate de tradiţiile istorice specifice fiecărei ţări, de tipul de stat (unitar sau federal), de regimul politic din fiecare ţară. De altfel, organizarea locală reflectă regimul politic, transpunând pe plan local spiritul şi instituţiile[1].

Dacă în unele Constituţii europene regăsim reglementări sumare, care de regulă trimit la lege care să prevadă regimul administraţiei publice locale, în alte Constituţii sunt rezervate părţi întregi, titluri, capitole sau secţiuni[2].

Din prima categorie face parte **Constituţia franceză** din 1958, care, prin art. 72, conţine o **normă de trimitere** la **lege**, atât în ceea ce priveşte posibilitatea de a se crea alte colectivităţi teritoriale decât cele prevăzute de Constituţie (comunele, departamentele şi teritoriile de peste mări) cât şi în ceea ce priveşte modul în care se administrează acestea, în mod liber, prin consilii alese. Pentru autonomia locală, Constituţia franceză foloseşte termenul de **liberă administrare,** în art. 34 care stabileşte **domeniile rezervate legii,** între acestea regăsindu-se şi **principiile fundamentale ale liberei administrări a colectivităţilor locale, competenţelor şi resurselor acestora.**

Doctrina subliniază faptul că dacă descentralizarea administrativă priveşte numai raporturile statului cu colectivităţile teritoriale locale, libera administrare are în vedere şi raporturile pe care le stabilesc colectivităţile teritoriale locale între ele[3].

În această ţară, după o perioadă în care centralizarea a fost foarte puternică, o autentică descentralizare s-a declanşat începând cu 1982. Până la această perioadă, colectivităţile locale erau considerate ca *minori incapabili,* în sensul că *„nu puteau lua decizii decât dacă autoritatea superioară (statul, prin intermediul prefecţilor), nu avea obiecţii. După descentralizarea anilor optzeci, colectivităţile sunt considerate ca autonome, dar nu independente. Ele sunt supuse controlului* a posteriori *al statului şi numeroase reforme instituţionale au modificat pe cale unilaterală funcţiile lor, mai rar frontierele lor"*[4].

Într-un spirit asemănător celui rezultat din Constituţia Franţei, art. 28 din **Legea fundamentală pentru Republica Federală Germania** impune garantarea, pentru

---

[1] I. Alexandru (coord.) Al. Negoiţă, I. Santai, D. Brezoianu, I. Vida, S. Ivan, I. Popescu Slăniceanu, *Drept administrativ*, Ed. Omnia Uni S.A.S.T. Braşov, 1999, p. 242.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 250.

[3] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, pp. 85-86 şi opiniile acolo citate.

[4] Th. Delavenne, *Le contrôle jurisdictionnel des citoyens sur les décisions administratives des collectivités locales* în M.-E. Geis, St. Guérard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018, pp. 220-221.

comune, a dreptului de a reglementa toate problemele comunității locale în cadrul legii, cu răspundere proprie. **Dreptul la autoadministrare e recunoscut nu numai comunelor, ci și asociațiilor comunale.** Între domeniile rezervate **legislației exclusive a landurilor** regăsim, la art. 73 alin. (8), și **statutul juridic al personalului permanent din serviciul Federației și al organelor de drept public care țin în mod nemijlocit de federație,** text care trebuie coroborat cu art. 74 lit. a) alin. (1) conform căruia **legiferarea concurentă** se întinde de asemenea asupra salarizării și existenței personalului din serviciul public, legat printr-un contract de serviciu și de fidelitate de drept public, în măsura în care nu intră în competența exclusivă de legiferare a federației.

Aceste dispoziții, pe lângă faptul că scot în evidență semnificația deosebită care se acordă, în această țară, corpului funcționarilor publici, au relevanță și în materia prezentată, pentru că și în cadrul autorităților constituite la nivelul colectivităților locale își desfășoară activitatea funcționari publici.

Aceasta este poate, una din explicațiile pentru care Germania este considerată a avea unul dintre cele mai eficiente sisteme de administrație publică locală. În cea de-a doua categorie se încadrează **Constituțiile unor state** precum **Spania**, care consacră titlul VIII *organizării teritoriale a statului,* fiind vorba despre *comune, provincii și comunități autonome.* Prin art. 140, Constituția garantează **autonomia comunelor.**

Și provinciile și comunitățile autonome se guvernează și administrează în mod autonom.

Constituția Italiei declară prin art. 5 că *Republica, una și indivizibilă, recunoaște și favorizează autonomiile locale. În serviciile care depind de stat se realizează* ***descentralizarea administrativă în cel mai mare grad posibil*** *și se adaptează principiile și metodele legislației sale la necesitățile* ***autonomiei și descentralizării*** (subl. ns. – V.V.).

Referirea din art. 5 la *autonomiile locale* și folosirea pluralului, poate fi explicată prin aceea că fiecare din unitățile administrativ-teritoriale existente în această țară sunt declarate **autonome** și beneficiază de **regim juridic diferit al autonomiei,** reglementat prin Constituție sau prin legi. Italia este considerată unul din cele mai puternic descentralizate state unitare, regiunile având inclusiv competența de a adopta norme cu putere de lege (ceea ce o apropie de un stat federal) în domeniile enumerate expres prin art. 117 din Constituție sau prin alte legi constituționale.

În doctrină se apreciază că *„modelul statului descentralizat definit de Constituția din 1948 reprezenta o alegere fără precedent în țările europene care nu erau federale, după cel de-al Doilea Război Mondial. Inovația cea mai importantă a constat în introducerea unui al treilea nivel teritorial de guvernământ, între sistemul comunal și cel provincial (care existau deja după unificarea țării) căruia s-a avut în vedere să i se recunoască o mai largă autonomie decât cea recunoscută celorlalte colectivități locale. Regiunile au fost dotate cu o putere legislativă într-un anumit număr de materii enumerate"*[1].

Regimul local în **Austria** se caracterizează prin faptul că *autonomia locală nu reprezintă o preocupare, deoarece federalizarea se substituie acestui principiu.* Însă comunele austriece se supun regulii **autoadministrării,** și dispun de o competență proprie,

[1] P. Magaro, C. Sollenni, *L 'évolution du système des contrôles sur les collectivités territoriales en Italie,* în M.-E. Geis, St. Guérard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée? op. cit.,* 2018, p. 266.

în măsura în care materiile respective nu sunt rezervate autorităţilor federale sau provinciale[1].

§ 3. Raţiunea şi semnificaţia modificărilor constituţionale din anul 2003

În varianta din 1991 a Constituţiei erau consacrate, după cum am menţionat, doar două principii constituţionale, autonomia locală şi descentralizarea serviciilor publice, iar fostul art. 122 referitor la prefect prevedea atribuţia acestuia de *a conduce **serviciile publice descentralizate** ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale, din unităţile administrativ-teritoriale.*

În literatura de specialitate s-a subliniat însă că prevederile constituţionale referitoare la principiul descentralizării serviciilor publice trebuie interpretate de o manieră elastică, legiuitorul constituant având în vedere nu numai **sensul strict al termenului,** care evocă înfiinţarea unor servicii publice în comune sau oraşe şi desfiinţarea lor la nivel judeţean sau central, ci şi **sensul deconcentrării serviciilor publice ale ministerelor sau consiliilor judeţene în unităţile administrativ-teritoriale**[2].

Pentru a se elimina însă orice confuzii în interpretare şi aplicare, o primă modificare a articolului a vizat completarea textului, care în versiunea iniţială avea un singur alineat, prin adăugarea unui al doilea alineat, prin care se garantează minorităţilor naţionale care au o pondere semnificativă dreptul de a folosi limba natală în raporturile cu administraţia publică locală şi cu serviciile publice deconcentrate, în condiţiile prevăzute de legea organică. În al doilea rând, au fost completate principiile constituţionale care guvernează administraţia publică locală cu principiul **deconcentrării serviciilor publice,** alături de **descentralizare şi autonomie.**

Prin proiectul de lege de revizuire a Constituţiei asupra căruia s-a pronunţat Curtea Constituţională prin Decizia nr. 80/2014 s-a prevăzut completarea articolului 120 alin. (1) care consacră principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale cu o nouă teză conform căreia *„Descentralizarea serviciilor publice se realizează cu respectarea principiului subsidiarităţii, prin asigurarea integrală a resurselor financiare necesare pentru exercitarea, în bune condiţii, a competenţelor transferate".* O asemenea completare era legitimă, având în vedere faptul că *„practica administrativă de până acum a fost de transfer al unor atribuţii din plan central în plan local, prin asigurarea parţială şi nu integrală a resurselor financiare"*[3]. În contextul invalidării proiectului legii de revizuire constituţională, discuţia rămâne deschisă pentru o viitoare reformă constituţională în România.

§ 4. Sfera principiilor şi semnificaţia lor

La baza organizării şi funcţionării administraţiei publice locale se află anumite principii. Noţiunea de **principiu de organizare şi funcţionare a administraţiei publice**

---

[1] I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.*, p. 233.

[2] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia României – comentată şi adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 269.

[3] M.C. Apostolache, *Revizuirea normelor constituţionale privitoare la administraţia publică locală în viziunea Curţii Constituţionale a României,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 94.

în unitățile administrativ-teritoriale evocă acele prescripții generale, cu caracter obligatoriu, înscrise în Constituție și în legi, care stabilesc direcțiile fundamentale în baza cărora se constituie, se organizează și funcționează autoritățile administrației publice locale, raporturile care se stabilesc între ele și formele de control cărora ele se supun[1].

O primă categorie de principii sunt cele consacrate de legea fundamentală a statului, ceea ce ne permite să ne referim la **principii de rang constituțional,** iar cea de-a doua categorie sunt **principiile legale,** consacrate de Legea organică nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Alături de Legea nr. 215/2001[2], regăsim reglementate principii și în alte acte normative de referință în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației publice locale, cum ar fi Legea nr. 195/2006 a descentralizării;[3] Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[4]; Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[5]. Într-o perspectivă pe care o dorim nu foarte îndepărtată, suntem încrezători că aceste materii vor fi reglementate printr-un viitor Cod administrativ, aflat în prezent într-un blocaj de legiferare, după declararea sa ca neconstituțional în integralitate de către Curtea Constituțională, pe criterii care se încadrează, preponderent, în cele de neconstituționalitate extrinsecă[6].

În baza Constituției și a Legii nr. 215/2001 pot fi identificate următoarele principii de organizare și funcționare a administrației publice locale: **autonomia locală; deconcentrarea serviciilor publice, descentralizarea, posibilitatea folosirii limbii minorităților naționale în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, legalitatea, eligibilitatea autorităților administrației publice locale și consultarea populației în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.** Dacă ar fi să analizăm **particularitățile** pe care le prezintă aceste **principii,** putem avea în vedere următoarele: a) **sfera lor de aplicare** privește în egală măsură **administrația publică de la nivelul de bază** (comună, oraș, municipiu), cât și **administrația publică de nivel intermediar** (județ); b) **unitățile administrativ-teritoriale** în cadrul cărora se constituie autoritățile administrației publice locale, sunt **persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu;** c) aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, unitar și indivizibil al statului român, consfințit prin primul articol al legii fundamentale; d) **condițiile** și **limitele** de exercitare a acestor principii sunt **prestabilite de lege;** e) în exercitarea acestor principii, autoritățile administrației publice locale au o **competență materială generală,** ele pot să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice. În ceea ce privește

---

[1] C. Manda, *Drept administrativ, Tratat elementar,* Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 421.

[2] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

[3] Publicată în M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006; Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

[4] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2009.

[5] Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

[6] În proiectul de lege adoptat de Parlament în ședința din 9 iulie 2018, partea a III-a era consacrată *administrației publice locale.*

competenţa teritorială a acestor autorităţi, ea este limitată la unitatea administrativ-teritorială în care ele au fost alese şi funcţionează.

§ 5. Sfera principiilor constituţionale

În ceea ce priveşte **principiile constituţionale,** în urma modificărilor aduse Constituţiei şi Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, pot fi identificate **patru principii: descentralizarea, autonomia locală, deconcentrarea serviciilor publice şi posibilitatea folosirii limbii minorităţilor naţionale în relaţiile cu autorităţile administraţiei publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate.**

„Deconcentrare, descentralizare, acestea sunt două cuvinte cheie în materie de organizare administrativă. Excepţie fac autorităţile care sunt în fruntea statului (Preşedintele de Republică, primul-ministru, miniştri). Orice altă autoritate administrativă este, în principiu, plasată fie într-un statut de deconcentrare, fie într-unul de descentralizare"[1]. Folosind o terminologie larg întâlnită, **autorităţile publice sunt fie autorităţi deconcentrate, fie autorităţi descentralizate.**

§ 6. Descentralizarea

Descentralizarea este sistemul care are la bază recunoaşterea interesului local, distinct de cel naţional, localităţile dispunând de structuri organizatorice, funcţionale şi un aparat propriu, afectat interesului local[2]. Precizăm că principiul descentralizării administrative a fost proclamat încă din primii ani ai Revoluţiei Franceze din 1789, moment de la care în Europa s-a pus problema trecerii de la centralizarea conducerii statelor la descentralizarea acestei conduceri, a descentralizării administrative, în ansamblul ei[3]. Descentralizarea este mai amplă şi mai profundă, ea exprimând o filozofie democratică şi liberală[4]. În România, ea a fost consacrată pentru prima dată prin Constituţia din 1866, prin articolele 106-107 care, pe de o parte, trimiteau la *legi* prin care să se reglementeze instituţiile judeţene sau comunale, legi care vor avea la bază *descentralisarea administraţiunei cât mai complĕtă şi independenţa comunală.*

Descentralizarea este un instrument pentru a realiza democratizarea administraţiei publice şi a oferi servicii publice mai eficiente[5].

Actuala Lege a descentralizării nr. 195/2006 defineşte acest principiu, în art. 2 lit. l), astfel cum a fost el modificat prin O.U.G. nr. 42/2016[6] ca fiind *transferul de competenţă administrativă şi financiară de la nivelul administraţiei publice centrale la nivelul administraţiei publice locale.* Este interesant de semnalat faptul că în punctul său de vedere referitor la revizuirea Constituţiei României, Comisia de la Veneţia a tratat deosebirea dintre deconcentrare şi descentralizare, afirmând că prima depinde de existenţa unor

---

[1] R. Chapus, *Droit administratif général,* t. I, 7 éd., Paris, Montchrestien, 1992, p. 312.

[2] E. Popa, *Autonomia locală în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 121.

[3] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.*, p. 751.

[4] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 381.

[5] A. Dragodan, *Legalitatea şi oportunitatea actelor autorităţilor administraţiei publice locale descentralizate,* Caiet Ştiinţific nr. 11/2009, p. 434.

[6] O.U.G. nr. 42/2016 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

unități teritoriale în care statul este prezent prin serviciile sale, în timp ce cea de-a doua se referă la existența unor unități teritoriale ale căror organisme sunt alese și exercită anumite puteri în nume propriu[1].

Ca fenomen social, descentralizarea reprezintă transferul de autoritate și de responsabilități pentru funcțiile publice dinspre nivelele centrale (Guvern) spre cele locale (administrațiile locale)[2].

Principiile în baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare au fost reglementate prin art. 3 din Legea nr. 195/2006 a descentralizării, care a abrogat vechea lege-cadru privind descentralizarea nr. 339/2004[3].

Acestea sunt:

a) principiul **subsidiarității**[4], care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată administrativ cel mai aproape de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară. În epoca modernă și contemporană, principiul subsidiarității poate fi regăsit atât ca **principiu de drept intern**, reglementând raporturile dintre stat și colectivitățile politico-teritoriale, cât și ca **principiu de drept internațional**[5]. În raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale autonome, principiul subsidiarității este înscris în art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale[6]. În plan intern, principiul subsidiarității își găsește aplicare nu numai în raporturile cu autonomia locală, ci și cu deconcentrarea administrativă, care este și ea o reflectare a principiului subsidiarității, potrivit căreia competența decizională trebuie să revină administrației teritoriale de stat, care este mai apropiată de cetățean, și nu administrației centrale a statului[7]. În raporturile dintre statele membre și Uniunea Europeană, principiul subsidiarității este consacrat în dreptul comunitar european.

Termenul de ***subsidiaritate*** a fost introdus inițial prin Tratatul de Maastricht[8] ca mod de reglare a exercițiului puterii de reglementare Stat – Uniune, având în vedere că în

---

[1] R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în RDP nr. 2/2006, p. 114 și nota de subsol 39.

[2] A.M. Bercu, E. Chelaru, *Sisteme administrative publice locale din țările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 403.

[3] Publicată în M. Of. nr. 668 din 26 iulie 2004.

[4] Cuvântul „subsidiaritate" își are sorgintea în latinescul *subsidiaries, subsidiar*, care desemnează la origine, liniile sau trupele de serviciu chemați să întărească armata, în caz de nevoie. Pornind de aici „accepțiunea de *susținere, întărire* și figurativ ajutor, susținere". Pentru dezvoltări, B.M.C. Predescu, *Subsidiaritatea – Principiu funcțional al Uniunii Europene sau simplu instrument?,* în M. Duțu, D.C. Dănișor (coord.), *O viață dedicată dreptului,* I. Dogaru, Ed. Academiei Române, București, 2015, p. 277.

[5] D.M. Vesmaș, *Aspecte privind principiul subsidiarității în lumina Tratatului constituțional al Comunității și Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 145.

[6] Adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985; România a semnat acest act internațional la 4 octombrie 1994 și l-a ratificat prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepția art. 7 pct. 2.

[7] C.L. Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană,* Ed. All Beck, București, 1999, pp. 318-319.

[8] Prin articolul B, devenit în redactarea Tratatului Uniunii Europene articolul 5, în care se afirmă că „În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, în conformitate cu principiul subsidiarității, decât în cazul și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate într-un mod satisfăcător de statele membre, însă pot fi realizate mai bine la nivel comunitar datorită dimensiunilor sau efectelor acțiunii preconizate".

majoritatea componentelor de care se bucură aceasta din urmă sunt competenţe concurente cu cele exercitate în continuare de state.

Ea reprezintă astfel „un principiu reglator al exerciţiului puterii de reglementare şi nu unul de atribuire de competenţe"[1]. În opinia noastră, confirmată şi de prevederile legii-cadru a descentralizării, ea îşi păstrează aceste valenţe şi în dreptul intern, nu doar în cel al Uniunii Europene.

b) principiul **asigurării resurselor corespunzătoare atribuţiilor transferate;**

c) principiul **responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţa ce le revine,** care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică;

d) principiul **asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective,** care să nu constrângă activitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau să limiteze autonomia financiară;

e) principiul **echităţii,** care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică;

f) principiul **constrângerii bugetare,** care interzice utilizarea de către autorităţile administraţiei publice centrale a transferurilor speciale sau a subvenţiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Nu există descentralizare decât în condiţiile în care competenţele trecute în sarcina autorităţilor locale, primării, consilii locale sau consilii judeţene, sunt însoţite de alocările bugetare corespunzătoare. Descentralizarea financiară apare, astfel, ca o componentă majoră a procesului de descentralizare[2].

Descentralizarea se identifică prin următoarele **elemente definitorii:** autorităţile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivităţile teritoriale; autorităţile din teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea şi administrarea treburilor, cât şi transpunerea lor în practică; colectivităţile locale dispun de autorităţi administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum şi de mijloace materiale, financiare şi umane necesare[3]; între autorităţile centrale şi cele locale din teritoriu nu există raport de subordonare ierarhică. Aceasta nu înseamnă că autorităţilor centrale le este indiferent în ce mod acţionează autorităţile din teritoriu. Ele sunt preocupate de activitatea desfăşurată de serviciile descentralizate, dispunând şi de mijloace prin care iau cunoştinţă despre conţinutul acestei activităţi. Descentralizarea reprezintă, aparent, o alternativă la centralizarea excesivă şi constă în posibilitatea recunoscută de puterea centrală colectivităţilor locale să adopte în anumite domenii acte şi să desfăşoare activităţi, fără să ceară în prealabil aprobarea centrului sau să-l consulte. Consecinţa descentralizării este că anumite servicii publice de interes judeţean sunt transferate din competenţa centrului în cea a unor autorităţi ale administraţiei publice locale, care beneficiază de independenţă faţă de

---

[1] B.M.C. Predescu, *op. cit.*, p. 284.

[2] M. Preda, *Unele consideraţii privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 534.

[3] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* vol. I, Ed. Universităţii „Lucian Blaga", Sibiu, 2002, pp. 215-216.

puterea centrală, sunt autonome şi nu i se subordonează[1]. Descentralizarea nu reprezintă însă opusul centralizării, ci micşorarea ei, diminuarea concentrării puterilor[2].

Prin O.U.G. nr. 42/2016 privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„Ministerele şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale care au descentralizat competenţe, până la data intrării în vigoare a prezentei ordonanţe de urgenţă, au obligaţia să elaboreze standarde de calitate şi standarde de cost pentru serviciile publice descentralizate care exercită aceste competenţe, în termen de 12 luni de la intrarea în vigoare a prezentei ordonanţe".*

Problema modului în care se realizează descentralizarea prezintă particularităţi de la un stat la altul. Fiecare naţiune este interesată să realizeze gradul şi modalităţile de descentralizare care să corespundă întinderii teritoriului, mărimii populaţiei, condiţiilor economice şi politice existente, tradiţiilor[3].

Prin exprimarea unei formule celebre, care arată că *se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape*[4], s-a dorit să se evidenţieze faptul că într-un stat nu pot exista numai organe centrale ale administraţiei publice, fără existenţa şi organizarea celor locale[5].

Formele descentralizării. Doctrina recunoaşte existenţa a două forme de descentralizare: **descentralizarea teritorială şi descentralizarea tehnică**[6]. Prima formă are la bază *existenţa unei comunităţi de interese ce urmează a fi realizate de organe alese de cetăţeni dintr-o subdiviziune teritorială, învestite cu competenţă materială generală.*

Descentralizarea teritorială presupune astfel recunoaşterea unei anumite autonomii colectivităţilor locale, circumscripţiilor administrative sau teritoriale, care, în condiţiile legii, se administrează ele însele. În acest fel, se previne *„apoplexia centrului"* şi stimulează *„circulaţia sanguină"* a întregului sistem administrativ[7]. În cazul **descentralizării tehnice,** aceasta este generată de raţiuni mai mult de eficienţă a activităţii şi ea se realizează de anumite persoane morale de drept public, denumite tradiţional *„stabilimente publice locale"*, învestite cu prestarea anumitor servicii publice, în mod independent de serviciile prestate de organele statului[8]. Constatăm astfel că **descentralizarea teritorială** răspunde unor nevoi legate de diversitatea socială şi politică a ţării, unor aspiraţii de ordin politic, în vreme ce **descentralizarea tehnică** satisface interese legate de necesitatea unei repartizări armonioase a funcţiilor între diferite ramuri ale administraţiei, răspunzând

---

[1] C. Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 97.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. a IV-a, *op. cit.*, p. 319.

[3] C. Dissescu, *Curs de drept public român,* vol. III, *Dreptul administrativ,* Stabilimentul Grafic IV Socec, Bucureşti, 1891, pp. 829-852, p. 845.

[4] Este formula introductivă a unui decret francez din 1852 *(Decret sur la décentralisation),* preluată apoi în doctrina franceză.

[5] C.P. Onete, *Consideraţii privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării şi regionalizării României,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, p. 510.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, pp. 453-454; I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994, p. 193.

[7] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale, op. cit.*, p. 382.

[8] I. Nicola, *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislaţiei,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 283.

astfel unor preocupări de eficiență, de gestionare a intereselor locale[1]. În concluzie, **descentralizarea administrativ-teritorială** înseamnă construcția pe plan local a unei administrații diferită de cea de stat, pe când prin **descentralizarea tehnică** se realizează o deplasare în teritoriu a unor organe componente ale administrației publice[2]. Existența principiului descentralizării impune mai multe **condiții** și anume: subdiviziunea teritorială să dispună de personalitate juridică; autoritățile autonome locale să dispună de o reală independență în raport cu autoritățile centrale, cu excluderea oricărei forme de ierarhie, dar cu admiterea unui drept de supraveghere a modului în care se realizează activitatea serviciilor descentralizate.

Această independență trebuie să vizeze atât elaborarea deciziilor, cât și transpunerea lor în practică; existența unor mijloace necesare administrării și gestionării efective a treburilor publice. Trebuie precizat că **descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică,** aceasta din urmă implicând federalismul[3]. În doctrină sunt recunoscute și anumite **limite ale descentralizării.** Astfel, *„prin descentralizare se renunță la unitatea caracteristică centralizării, rezervându-se colectivităților locale, în primul rând, sarcina de a-și rezolva problemele și de a-și satisface interesele lor specifice"*[4]. Descentralizarea nu este un concept nou, ea constituind o componentă semnificativă a politicilor în țările dezvoltate de multe decenii[5]. Am mai menționat faptul că descentralizarea nu poate fi concepută într-o formă absolută. Ea nu poate fi înțeleasă ca o independență totală a organelor autonome față de organele statale. Unui asemenea mod de înțelegere se opune caracterul unitar al statului în granițele căruia funcționează. Statul, ca reprezentant al ansamblului, trebuie să se afle în permanență în raport cu reprezentanții elementelor ansamblului. *„Este deci normal ca guvernanții să dispună de un drept de a veghea, sau, pentru a folosi un termen juridic mai apropiat, de un drept de* ***tutelă*** *asupra deciziilor luate de colectivitățile descentralizate"*[6].

Cum se exprimă unii teoreticieni din statele membre ale Uniunii Europene, este necesar *„să se echilibreze – principiul pluralismului instituțional cu cel al protecției unității și indivizibilității republicii"*, motiv pentru care a fost creată *„o serie de controale externe incisive asupra colectivităților teritoriale, vizând asigurarea conformității cu normele constituționale a nivelurilor periferice de guvernare și garantarea uniformității acțiunii administrative"*[7].

Fără a reprezenta un sistem de organizare perfect, descentralizarea administrativă și-a dovedit viabilitatea în toate statele cu democrație dezvoltată și cu economie de piață, motiv pentru care apreciem că ea trebuie dezvoltată și în sistemul administrativ

---

[1] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, București, 2003, pp. 44-45.
[2] I. Alexandru, *Tratat de administrație publică,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 361.
[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 320.
[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*,vol. I, ed. 4 p. 319.
[5] Ş. Deaconu, *Bună guvernare și descentralizare,* în RDP nr. 3/2003, p. 24.
[6] P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* 13ème éd., Masson, 1994, p. 51).
[7] P. Magaro, C. Sollenni, *L 'évolution du système des contrôles sur les collectivités territoriales en Italie,* în M.-E. Geis, St. Guerard, X. Volmerange, *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée? op. cit.,* 2018, p. 266.

românesc[1]. **Accelerarea procesului de descentralizare** este considerată unul din **pilonii strategiei de reformă a administrației publice,** consacrată ca atare în programele politice ale tuturor guvernelor care au existat până în prezent, inclusiv al programului politic al guvernării actuale[2]. Descentralizarea nu constituie un **scop** în sine, ci un **mijloc** prin intermediul căruia se facilitează apropierea nivelului la care se ia decizia de cel care urmează a suporta consecințele ei[3].

În stadiul actual al evoluției românești, ceea ce se impune cu necesitate este nu copierea unui model sau conceperea unuia nou, ci eliminarea din structurile și sistemul de relații existente a acelor elemente și pârghii care afectează buna funcționare a serviciilor publice, relația cetățean-administrație publică și care se opune transferului de competență de la stat către colectivitățile locale[4].

§ 7. Deconcentrarea

Deconcentrarea este o formă specifică de exprimare a centralizării. Ea este determinată de faptul că nevoile practice au determinat o atenuare a sistemului centralizat, acordându-se unor servicii și unor funcționari publici ai statului dreptul de a soluționa ei înșiși, problemele care nu mai sunt înaintate centrului spre rezolvare[5]. Ea *„constă pentru Guvern în a delega o putere de decizie autorităților administrative ale statului implantate în teritoriu"*[6].

Actuala lege a descentralizării, în articolul 2 litera j), definește **deconcentrarea** ca fiind *redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu.*

Un mare autor de drept public definea deconcentrarea ca reprezentând diminuarea puterii centrale prin acordarea unei autorități publice locale, ai cărei titulari sunt numiți de puterea centrală, a dreptului de a lua decizii pe plan local[7].

Constatăm, astfel, că un efect al deconcentrării este acela că puterea centrală renunță la o parte din prerogativele sale, pe care le distribuie unor autorități publice locale[8].

De aceea, într-o formulare simplă, deconcentrarea poate fi definită ca reprezentând o deplasare în plan local a unor activități desfășurate de administrația publică centrală[9].

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, pp. 181-182.

[2] Ş. Deaconu, *La reforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne*, în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives,* (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu, V.I.S. Print, București, 2004, p. 412).

[3] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004, p. 32.

[4] N. Miulescu, *Administrația publică din România în contextul politicii regionale europene,* în *Realități și perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* Caietul Științific nr. 10/2008, p. 268.

[5] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 55.

[6] F. Dreyfus, F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives,* Paris, Economica, 4ème éd., 1993, p. 231.

[7] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, 1934, p. 611.

[8] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan, op. cit.*, p. 95.

[9] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 38.

La fel de sintetic, un alt autor defineşte deconcentrarea ca fiind acţiunea de transferare, la nivelul agenţilor administrativi locali, a unora dintre prerogativele decizionale[1].

Între deconcentrare şi descentralizare teritorială nu trebuie pus semnul egalităţii. Ele au **elemente care le aseamănă şi elemente care le deosebesc fundamental**. Ceea ce le **uneşte** este faptul că **decizia este luată de o autoritate care se află implantată în teritoriu**.

Ceea ce le **deosebeşte** este **natura diferită a organului care ia decizia**. În cazul deconcentrării, un organ de stat, iar în cazul descentralizării, un organ autonom ales de comunitatea locală. Agenţii din teritoriu, în cazul deconcentrării, nu mai sunt simple instrumente ale centrului, ei dispun de o anumită competenţă, au atribuţii şi responsabilităţi[2].

Anumite inconveniente ale centralizării se menţin însă, pentru că structurile deconcentrate sunt numite şi revocate din funcţie de centru, căruia se subordonează şi în faţa căruia sunt direct răspunzătoare. Principiul deconcentrării a fost introdus prin Constituţia revizuită.

Deconcentrarea se identifică prin următoarele elemente: reprezintă o formă specifică a centralizării; atât autorităţile centrale, cât şi cele locale sunt de natură statală; competenţa de decizie aparţine atât organelor centrale, cât şi celor locale. Înţelegem că autorităţile locale nu mai sunt învestite doar cu competenţa exclusivă de execuţie, ele au şi o anumită putere decizională care le-a fost transferată de centru; între puterea centrală şi cea din teritoriu există un raport de subordonare ierarhică, autoritatea deconcentrată fiind sub dependenţa unui superior ierarhic care deţine deplin drept de a-i anula deciziile.

E firesc să existe o cale de a veghea modul în care îşi realizează activitatea, dacă legea este respectată într-adevăr. O asemenea cale o reprezintă **tutela administrativă** care, într-o definiţie foarte generală, reprezintă *totalitatea mijloacelor prin intermediul cărora organele centrale supraveghează respectarea legalităţii de către organele din teritoriu.*

Deconcentrarea se poate realiza în două forme: **pe verticală,** atunci când se sporeşte competenţa serviciilor publice ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate şi **pe orizontală,** prin sporirea competenţei conducătorului acestor servicii, exemplu întărirea rolului prefectului. Sintetizând toate aceste aspecte, putem afirma că **prin intermediul deconcentrării se menţine o administraţie unitară,** care **nu păcătuieşte însă prin uniformitate, ca în cazul administraţiei centralizate,** dat fiind faptul că **autorităţile deconcentrate pot adapta la specificul local modul de aplicare în teritoriu a măsurilor şi ordinelor transmise de la centru**[3].

Aşa cum am precizat deja, prin intermediul deconcentrării unele din inconvenientele centralizării se atenuează, fără a fi eliminate definitiv.

Menţinerea subordonării faţă de centru este de natură să afecteze exerciţiul autonomiei locale, să întărească puterea ierarhică în detrimentul autonomiei locale. Ca un element pozitiv, reţinem creşterea eficienţei actului de administrare şi eliminarea uniformităţii, având în vedere că structurile deconcentrate ţin cont, în activitatea lor, de specificul nevoilor locale şi al mijloacelor prin care acestea pot fi mai bine duse la îndeplinire[4].

---

[1] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, *op. cit.*, p. 380.
[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2006, p. 317.
[3] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale*, *op. cit.*, p. 42.
[4] I. Nicola, *Drept administrativ*, *op. cit.*, p. 186.

Deconcentrarea administrativ-teritorială, manifestată mai ales sub aspectul deconcentrării serviciilor publice, înlătură astfel uniformitatea la scară națională a tuturor acestora, urmărind ca autoritățile din teritoriu să adapteze la particularitățile locale măsurile și ordinele generale ale autorităților centrale[1].

§ 8. Autonomia locală[2]

Autonomia locală este un principiu care își are sorgintea tot în art. 120 din Constituția României, care prevede că *administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se bazează pe principiile autonomiei locale, al descentralizării și deconcentrării serviciilor publice.*

Terminologia folosită pentru evocarea autonomiei locale cunoaște diferite formulări, cum ar fi *auto-guvernare, puteri locale, independență locală, autorități subnaționale, autorități locale/municipalități, guvernare locală/local self-governement, unități administrativ-teritoriale/municipalități.*

Autonomia locală, în dezvoltarea istorică a societății umane, este anterioară apariției statului, ca fenomen politico-social, păstrându-se ca realitate socio-psihologică chiar și în cele mai brutale regimuri politice. Pentru prima dată în România despre autonomie locală s-a vorbit în Regulamentele Organice, dar numai pentru orașe, atunci când vorbeau despre stăpânirea orașelor prin *sfaturi orășenești alcătuite de modulări alese de către înșiși locuitorii acestor orașe*[3]. În anul 1864, prin Legea privind înființarea consiliilor județene și comunale, se asigură autonomia administrativă a județelor și comunelor, înzestrându-le cu *organe deliberative și reprezentative.*

În perioada interbelică, principiile autonomiei locale și al descentralizării au fost analizate și utilizate împreună, considerându-se că între ele este o legătură foarte strânsă.

Mai mult chiar, profesorul Anibal Teodorescu considera că, din punct de vedere istoric, autonomia locală a fost anterioară apariției statului. Și autorii contemporani consideră că autonomia locală este posibilă numai în prezența descentralizării, iar descentralizarea implică autonomia[4].

Articolul 3 din Legea nr. 215/2001 definește autonomia locală ca reprezentând *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*

Semnalăm o diferență importantă între definiția pe care o dădea autonomiei fosta Lege nr. 69/1991 a administrației publice locale, conform căreia autonomia locală era considerată ca fiind *soluționarea și administrarea* ***unei părți importante a treburilor publice,*** în vreme ce legiuitorul din 2001, într-o concepție mai dezvoltată și, în același timp, mai curajoasă,

---

[1] C.P. Onete, *Considerații ....., art. cit.*, p. 511.

[2] M. Voican, *Independența în exercitarea competențelor și rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în RDP nr. 3/2008, pp. 59-59.

[3] M. Tătuț, A. Păune, *Înțelesul termenului „locale" utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, p. 148.

[4] R.N. Petrescu, *Considérations concernant le régime de l'autonomie locale en Roumanie,* în coord. C. Călinoiu, *La science du droit,* Realités et perspectives, (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, București, 2004, p. 377.

defineşte autonomia locală ca reprezentând *soluţionarea şi gestionarea* ***treburilor publice,*** ceea ce semnifică faptul că **se are în vedere totalitatea treburilor publice, nu doar a unei părţi importante a acestora**[1].

În literatura de specialitate a fost semnalată, cu caracter critic, partea din definiţia dată de legiuitor autonomiei locale care se referă la **dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor locale,** concepte care se regăseau utilizate şi de vechea Lege a administraţiei publice locale nr. 69/1991, cu modificările ulterioare, şi care sunt preluate din Carta Europeană a autonomiei locale, dar a căror semnificaţie nu se desprinde din conţinutul legii, ceea ce le-ar conferi un caracter vag şi imprecis.

Dacă un document european sau internaţional, consideră autorul, poate să conţină termeni mai puţin precişi, care să aibă însă vocaţia de a se aplica mai multor state, o lege internă trebuie să fie mult mai exactă ca şi exprimare, pentru a putea fi respectată şi aplicată în mod corespunzător de autorităţile care cad sub incidenţa ei[2]. Considerăm că această critică este exagerată, dat fiind faptul că atât conţinutul dreptului, cât şi dimensiunile capacităţii efective, se desprind din regimul legal al autonomiei locale, din atribuţiile conferite de legiuitor autorităţilor autonome, din raportul acestor autorităţi cu altele plasate la nivel central sau local.

În ceea ce ne priveşte, considerăm că **autonomia locală** poate fi definită ca reprezentând aptitudinea legală a autorităţilor autonome de a decide, în mod independent şi sub propria răspundere, în limitele legii, asupra problemelor colectivităţilor teritoriale în care funcţionează.

Autonomia locală presupune astfel determinarea atribuţiilor autorităţilor locale prin consacrarea plenitudinii de competenţă în soluţionarea problemelor de interes local şi exclude implicarea altor autorităţi în luarea acestor decizii[3].

Ca realitate juridică, **autonomia locală** a fost şi continuă să fie **influenţată de mai mulţi factori,** printre care se regăsesc **tradiţia istorică, cadrul geografic, resursele economice, gradul de instrucţie civică şi politică** şi, nu în ultimul rând, **reglementările naţionale şi internaţionale.** Ea este şi trebuie analizată ca asigurând un înalt grad **de democraţie,** pentru că reprezintă o contrapondere la conducerea centralizată, care cel puţin teoretic ignoră cerinţele şi interesele comunitare şi este una din cele mai eficiente forme de autogestiune administrativă[4].

În consens cu ideile exprimate în literatura de specialitate[5], apreciem că, în baza Constituţiei şi legilor în vigoare, poate fi identificat următorul **regim juridic al autonomiei locale:**

a) caracterul ei **exclusiv administrativ,** ceea ce înseamnă că ea priveşte numai modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor administraţiei publice locale;

---

[1] D. C. Dragoş, *Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale,* în Dreptul nr. 10/2001, p. 5.

[2] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 17.

[3] F. Ghencea, *Descentralizarea şi deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administraţiei publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 273.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. I, ed. 4, p. 316 şi opiniile acolo citate.

[5] C. Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan, op. cit.*, p. 99; I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 180.

b) **caracterul financiar** al autonomiei locale, care semnifică faptul că autoritățile autonome locale dispun de resurse financiare, materiale dar și umane necesare realizării competenței lor legale. Art. 1 alin. (4) din Legea nr. 215/2001 precizează expres caracterul administrativ și financiar al autonomiei locale, rezultând că raportează existența autonomiei locale la un context financiar prestabilit de lege[1];

c) **autoritățile locale** prin intermediul cărora se exercită autonomia sunt **expresia voinței colectivităților locale,** exprimată prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, sunt subiecte de drept public, ele dispun de capacitate de decizie proprie și de buget propriu;

d) **autonomia locală exclude existența unor raporturi de subordonare** față de alte autorități publice de nivel local, județean sau central, sau a autorităților autonome unele față de altele.

În ceea ce privește *componenta financiară a autonomiei locale*, a fost conturată de către Curtea Constituțională în jurisprudența sa. Astfel instanța constituțională, raportându-se la Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale[2] a statuat că, în virtutea autonomiei financiare *„unitățile administrativ-teritoriale sunt îndreptățite să-și constituie și să utilizeze, în condițiile legii, resurse financiare suficiente în raport cu toate nevoile colectivităților locale"*[3]. *„Consacrarea principiului autonomiei locale financiare în jurisprudența instanței constituționale române reprezintă o garanție suplimentară pentru autonomia locală din România, dacă avem în vedere faptul că au existat, în legislația noastră, texte normative susceptibile să o restrângă în mod substanțial"*[4]. Observația este pertinentă și de actualitate, în contextul în care intervențiile legislative care sunt de natură să afecteze autonomia locală sunt permanente și cu efecte consistente. În opinia noastră **problema unei autentice autonomii locale în România nu a fost încă soluționată nici la nivel legislativ, nici la nivelul practicii administrative și guvernamentale.** S-au făcut pași, neîndoielnic, dar mai sunt multe de făcut pe această linie.

Absența oricărei subordonări este consfințită inclusiv la nivel constituțional, prin art. 123 alin. (4), dar și prin legea-cadru a administrației publice locale care, în art. 6, mai întâi prevede în alin. (1) ce raporturi există între autoritățile locale și cele județene, pentru ca, prin cel de-al doilea alineat, să afirme că între autoritățile locale și cele județene, precum și între autoritatea deliberativă a autonomiei locale (consiliul local) și autoritatea executivă în plan local (primarul), **nu există raporturi de subordonare.**

Noțiunea de **subordonare** implică, în dreptul public, anumite prerogative pe care organul ierarhic superior le are față de cel care îi este subordonat ierarhic, și anume: dreptul de a-i organiza activitatea; dreptul de a-i da instrucțiuni cu caracter obligatoriu; dreptul de a-i controla activitatea; dreptul de a aplica sancțiuni cu privire la acte și personal[5]. Or, este evident că nicio altă autoritate, indiferent de nivelul la care e plasată și

---

[1] T. Serediuc, *Principiul autonomiei locale între dimensiunea administrativă și cea financiară,* Caietul Științific nr. 11/2009, p. 549.

[2] Publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[3] Decizia nr. 558 din 24 iunie 2012 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

[4] V.I. Stratan, *Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez și în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 73.

[5] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 271.

de statutul ei, nu poate să exercite astfel de prerogative faţă de autorităţile autonome locale;

e) autonomia locală **vizează organizarea, funcţionarea, competenţa, atribuţiile** autorităţilor administraţiei publice locale şi **modul** în care acestea **gestionează resursele umane, financiare,** precum şi **bunurile care constituie domeniul public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale.**

f) **caracterul legal al autonomiei locale,** care semnifică, aşa cum prevede legea, că ea se exercită *„pe baza şi în limitele prevăzute de lege".*

O asemenea trăsătură este firească, autonomia locală nu poate fi concepută ca un drept absolut[1]. O asemenea trăsătură a fost exprimată în mod constant şi în jurisprudenţa instanţei de contencios constituţional, care a statuat că exercitarea ei se circumscrie principiului constituţional al respectării legilor[2]. În acelaşi spirit, Curtea a mai decis că autonomia locală se exercită în limitele cadrului legal instituit de stat[3].

Autonomia locală nu poate fi interpretată ca reprezentând suveranitate şi independenţă, colectivităţile locale nu sunt în afara statului şi nu sunt independente de stat, el continuând să îşi exercite în mod deplin suveranitatea şi asupra colectivităţilor teritoriale locale[4]. Autorităţile prin care se exercită autonomia locală **nu au putere de decizie politică majoră,** ruptă de decizia politică la nivel statal, ci îşi desfăşoară activitatea în funcţie de voinţa politică statală, exprimată în legile adoptate de Parlament, în ordonanţele adoptate de Guvern şi în toate actele juridice cu forţă obligatorie[5]. Principiul autonomiei locale poate fi corect abordat numai în lumina unui alt principiu, care se constituie într-o valoare supremă, ocrotită şi garantată la nivel constituţional, şi anume **unitatea statului**[6].

Sunt recunoscute două tipuri de autonomie: **autonomie funcţională,** prin care se conferă unor servicii publice posibilitatea de a se bucura de capacitatea de a decide, ele însele, modul în care se organizează şi funcţionează; **autonomie teritorială,** care se recunoaşte unităţilor administrativ-teritoriale ale statului, care se autoadministrează.

La nivel european regăsim *trei modele* teoretice ale relaţiilor funcţionale central-local[7]:

a) *modelul autonomiei relative,* practicat de ţările scandinave, Suedia, Franţa, care utilizează un soi de *„guvernare locală liberă",* unde serviciile locale funcţionează independent de interiorul statului, dar sub un control limitat şi o supraveghere din partea autorităţilor centrale din teritoriu;

b) *modelul de agenţie,* care poate fi identificat în Marea Britanie, activitatea autorităţilor locale fiind reglementată într-un mod detaliat de lege, ca şi controlul şi supravegherea activităţii lor de către centru;

---

[1] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, comentată şi adnotată,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2015, p. 25.

[2] Decizia Curţii Constituţionale nr. 562/2007, publicată în M. Of. nr. 461 din 9 iulie 2007.

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 136/2001, publicată în M. Of. nr. 647 din 16 octombrie 2001.

[4] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 117.

[5] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale, op. cit.,* p. 46.

[6] G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Institutul European, Iaşi, 2004, p. 13.

[7] I. Alexandru, *Administraţia publică. Teorii. Realităţi. Perspective,* ed. a IV-a revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 224.

c) *modelul de interacțiune,* specific Europei occidentale, unde regăsim o interacțiune între autoritățile locale și cele centrale în activitatea de luare a deciziilor.

Diferența este dată de amplitudinea principiului descentralizării, care determină originalitatea administrației din fiecare țară[1].

Indiferent de diferențele care se manifestă de la țară la țară, este recunoscută preocuparea guvernelor centrale ca serviciile locale să fie oferite tuturor în condiții de echitate și eficiență[2].

La nivel european, regimul autonomiei locale este reglementat de **Carta Europeană a Autonomiei Locale,** adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, intrată în vigoare la 1 septembrie 1988, ratificată de România[3]. Potrivit Cartei, apărarea și consolidarea autonomiei locale în Europa, contribuie la construirea unei Europe fondate pe principiile democrației și descentralizării puterii[4].

Din Preambulul Cartei reținem că printre rațiunile care au stat la baza adoptării ei se află convingerea că **autoritățile publice locale** reprezintă **unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic.** Carta definește autonomia locală ca fiind dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice, drept care se exercită prin **consilii sau adunări,** compuse din **membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct** și **universal,** care pot dispune de **organe executive și deliberative** care răspund în fața lor.

Exercițiul acestui drept nu poate aduce atingere, în niciun fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege, după cum prevede art. 3 alin. (2) teza a doua din Cartă și art. 3 alin. (3) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

O dimensiune a regimului juridic al autonomiei, care în România nu e suficient de bine percepută la nivelul autorităților locale, vizează **limitele constituționale și legale ale autonomiei locale** astfel cum rezultă din art. 4 pct. 1 din Cartă, potrivit căruia *competențele de bază ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de* ***Constituție*** *sau de lege.*

Afirmăm că această teză nu este corect înțeleasă pentru că la nivelul autorităților autonome, ca și al democrației românești, în ansamblul său, se resimte concepția după care ambele ar presupune o libertate absolută, care ar trebui să scape oricărei limitări, ceea ce este fundamental incorect.

Limitele autonomiei locale trebuie să fie trasate de legiuitorul constituțional sau organic și ele nu pot fi înțelese ca un exercițiu al bunului plac sau al unei libertăți absolute. Sistemul legislativ trebuie să determine condițiile și limitele funcționării puterii,

---

[1] A. Iorgovan – *Tratat ..., op.cit.,* vol. I, ed. a IV-a, p. 450.

[2] L. Tomescu-Bezeniță, *Tutela administrativă. Comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014, p. 56.

[3] La 4 octombrie 1994 prin Legea nr. 199/1997, publicată în M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997, cu excepția art. 7 par. 2 din acest instrument juridic european. Prin art. 2 al legii de ratificare, România a declarat că prin noțiunea de autoritate regională, prevăzută de art. 4 par. 4 și 5 din Cartă se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritate județeană a administrației publice locale.

[4] M.C. Apostolache, *Administrația publică locală în sistemul administrativ românesc și european,* în *„Tendințe actuale în dreptul public. Analiză juridică și filozofică",* Ed. Universitară, București, 2014, p. 251.

iar, pe de altă parte, şi posibilităţile de control şi chiar de sancţionare a acestuia în caz de nerespectare a supremaţiei legii[1].

Un alt principiu care este cuprins în Cartă este acela că *exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferinţă, acelor autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni. La atribuirea unei responsabilităţi către o altă autoritate trebuie să se ţină seama de amploarea şi de natura sarcinii, precum şi de cerinţele de eficienţă şi economie.* Prin acest text, chiar dacă nu este calificat în mod expres, Carta consacră principiul **subsidiarităţii,** prin care se afirmă necesitatea democratică a coborârii competenţei de decizie spre nivelurile de bază, care sunt cât mai apropiate de cetăţeni[2].

Subsidiaritatea atrage localizarea competenţei de a soluţiona o anumită problemă la nivelul interesului individului sau colectivităţii locale, care cunosc cel mai bine propriile nevoi şi mijloacele de care dispun pentru realizarea acestora, acelaşi principiu justificând şi intervenţia altor autorităţi atunci când eficacitatea acţiunii locale nu este realizată[3].

O prevedere importantă a Cartei este cea de la art. 11 care reglementează **protecţia legală a autonomiei locale,** prin care se înţelege că autorităţile administraţiei publice locale trebuie să dispună de **dreptul de a se adresa instanţelor judecătoreşti**, în scopul asigurării liberului exerciţiu al competenţelor lor şi al respectului principiilor de autonomie locală care sunt prevăzute de Constituţie sau de legislaţia internă.

O asemenea prevedere nu se regăseşte în această formă expresă în dreptul românesc, ci doar de o manieră implicită, ca o dimensiune a accesului liber la justiţie garantat de art. 21 şi al dreptului fundamental al persoanei vătămate de o autoritate publică, reglementat de art. 52 din Constituţie.

§ 9. Dreptul minorităţilor de a-şi folosi limba naţională în relaţiile cu administraţia publică

România este calificată prin Constituţie ca *stat naţional,* sintagmă care include în componenţa sa o **majoritate naţională** şi mai multe **minorităţi naţionale**, din care fac parte maghiari, evrei, germani şi alţi reprezentanţi ai unor alte minorităţi naţionale[4].

Încă din faza incipientă, a tezelor Proiectului de Constituţie, s-a pus problema consacrării acestui drept pentru minorităţile naţionale, printr-un amendament (aparţinând domnului Hosszú Zoltan) care avea următorul conţinut *„folosirea neîngrădită a limbii minorităţilor naţionale este garantată"*, dar care nu a fost votat de Comisie[5].

Ulterior, în faza de Proiect al Constituţiei, s-a pus problema consacrării dreptului minorităţilor de a folosi limba maternă în raporturile cu administraţia publică.

A fost formulat un amendament de către Karoly Kiraly, care prevedea că *„în unităţile administrativ-teritoriale locuite de cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale*

---

[1] R.A. Lazăr, *Relaţia legalitate-oportunitate în statul de drept*, în Curierul Judiciar nr. 9/2003, p. 106.

[2] C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană, op. cit.*, p. 317.

[3] E. Popa, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 2000, p. 34.

[4] V. Vedinaş, I.L. Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităţilor naţionale între drept şi abuz de drept*, în volumul *Europa în derivă*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 9.

[5] *Geneza Constituţiei României 1991, Lucrările Adunării Constituante*, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1998, p. 81.

cu o pondere de minim 10 % din totalul populației din acea regiune, acestora li se asigură utilizarea liberă a limbii materne în relațiile lor – scrise și verbale – cu administrația publică locală și județeană".

Comisia a admis în principiu ideea susținută de acest amendament, dar a propus o altă formulare, care cuprindea, pe de o parte, ideea că *actele autorităților administrației publice locale și județene se emit în limba oficială,* iar pe de altă parte, se recunoștea că în *raporturile cu aceste autorități, cetățenii aparținând minorităților naționale pot folosi, în condițiile legii, și limba maternă.*

Alături de acest amendament a mai fost formulat unul al FSN, care a fost ulterior retras, astfel încât, în final, o asemenea prevedere nu s-a mai regăsit în conținutul fostului articol 119, devenit art. 120 după republicarea și renumerotarea textelor constituționale[1].

Ceea ce trebuie însă punctat este faptul că reprezentanții minorităților naționale, mai exact ai minorității maghiare, au avut încă din momentul elaborării tezelor și apoi a proiectului Constituției, această propunere în vedere, iar conținutul ei a fost într-un fel anticipat prin legile privind organizarea și funcționarea administrației publice locale, care au consacrat, încă din 1991, înaintea adoptării prin referendum a Constituției, o prevedere menținută și după intrarea în vigoare a Constituției, prin care recunoșteau dreptul cetățenilor aparținând minorităților naționale de a folosi limba maternă în relațiile cu administrația publică locală, drept din care decurgeau anumite obligații pentru acele autorități, cum ar fi cea cu privire la obligația de a asigura traducerea în limba minorităților sau de a publica actele autorităților autonome locale și în limba acelor minorități.

În ceea ce ne privește, am apreciat și susținem în continuare că recunoașterea prin lege a unei asemenea posibilități, în absența unei baze constituționale, era neconstituțională. Aceasta deoarece, după cea mai simplă definiție, limba oficială este aceea în care se exprimă, în scris și oral, autoritățile publice. Iar noțiunea de *autorități publice* include toate categoriile de autorități, din sfera celor trei puteri în stat dar și din afara acesteia.

Constatăm că, deși Constituția nu l-a prevăzut, dreptul minorităților naționale de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică locală a funcționat și până în anul 2003, când el a fost consfințit la rang de principiu constituțional, prin introducerea unui nou alineat, devenit alin. (2) al articolului 120, din analiza căruia se desprind mai multe **elemente ale regimului juridic al acestui drept.**

Actul normativ-cadru privind regulile aplicabile folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale este reprezentat de Legea nr. 282/2007 pentru ratificarea Cartei europene a limbilor regionale și minoritatre[2]. Lui i se poate adăuga, în completare, și Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995, ratificată de România prin Lgea nr. 33/1995[3].

Un **prim aspect** pe care dorim să-l precizăm vizează **categoria de beneficiari** ai dreptului de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică locală. Din analiza textului constituțional, reiese că acest drept nu este recunoscut tuturor cetățenilor aparținând unei minorități, ci doar **acelor cetățeni care au o pondere semnificativă în unitatea administrativ-teritorială în care locuiesc.**

---

[1] A. Iorgovan, *Odiseea, op. cit.,* p. 522.
[2] Publicată în M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007.
[3] Publicată în M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995.

Cât privește accepțiunea sintagmei de **pondere semnificativă,** o regăsim în prevederile Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, care în mai multe texte (exemplu art. 50), face referire la ponderea de **peste 20 %.**

Un al **doilea aspect** este **întinderea dreptului de folosire a limbii materne.** Din interpretarea textului constituțional, rezultă că este vorba despre **raporturile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale.** Prin Legea nr. 215/2001, republicată, s-a extrapolat, într-un mod criticabil, în opinia noastră, acest drept, în sensul că el include, pe lângă relațiile cu autoritățile precizate în textul constituțional, și cu **aparatul de specialitate și organismele subordonate consiliului local** (art. 76), sau **instituțiile publice aflate în subordinea acestora** (art. 19).

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 328 din 10 mai 2017[1], s-a statuat de către aceasta, în paragraful 37, că, în aplicarea Cartei Europene a limbilor regionale și minoritare, legiuitorul are libertatea să stabilească criteriile pe baza cărora statul este obligat să ofere protecție cetățenilor români aparținând minorităților naționale. El este însă obligat ca, în stabilirea acestor criterii să țină cont de condițiile specifice și de tradițiile specifice diferitelor regiuni ale statului. Criteriile respective constituie fundamentul măsurilor prin care se promovează egalitatea dintre vorbitorii limbilor minoritare și restul populației.

În ceea ce privește referirea la **aparatul de specialitate,** apreciem că ea este nu numai forțată, deoarece acest aparat nu are personalitate juridică și nu se impunea menționarea lui, dar și periculoasă, pentru că poate determina interpretarea că **toți cei care compun aparatul de specialitate al primarului trebuie să cunoască limba minorității respective,** ceea ce este exagerat și inadmisibil. Textul ar trebui raportat la art. 108 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, republicată[2], care prevede că obligația de cunoaștere a limbii minorităților naționale cu o pondere semnificativă într-o unitate administrativ-teritorială incumbă numai funcționarilor publici care își desfășoară activitatea în structurile care au legătură directă cu publicul.

Nelegitimă apreciem că este și adăugarea **organismelor subordonate consiliului local,** folosită de art. 76, sau **instituțiile publice aflate în subordinea autorităților administrației publice locale,** utilizată de art. 19, pentru că ea excedează textului constituțional, text care instituie o normă de excepție față de regula reprezentată de limba română, limbă oficială în stat. Ca orice excepție, și aceasta trebuie să fie de strictă interpretare și aplicare, conform principiului *exceptio est strictissimae interpretationis.*

Se impune să precizăm și faptul că **exercițiul acestui drept privește numai administrația publică locală, nu și pe cea centrală.** Un **alt aspect** care se impune a fi clarificat vizează **modalitatea în care se concretizează dreptul minorităților de a folosi limba maternă în raporturile cu subiectele de drept identificate mai sus.**

Răspunsul la această problemă îl regăsim în art. 76 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, cu modificările și completările ulterioare. Este vorba despre posibilitatea ca **persoanele aparținând unei minorități naționale cu o pondere semnificativă dintr-o unitate**

[1] Publicată în M. Of. nr. 424 din 8 iunie 2017.
[2] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

administrativ-teritorială să se poată adresa, în scris şi oral, şi să poată primi răspuns atât în limba română, cât şi în limba lor maternă.

Un **ultim aspect** la care ne raportăm este acela că textul constituțional trimite **la o lege organică** prin care se dezvoltă regimul acestui drept. Legea organică la care se referă norma de trimitere este, cum am identificat deja, Legea nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare. Pe lângă aspectele deja semnalate, adăugăm faptul că primul alineat al art. 76, prevede că *în raporturile dintre cetățeni şi autoritățile administrației publice locale se foloseşte limba română.* Acest prim alineat consacră **regula,** pentru ca alineatele următoare să vină şi să consacre **excepțiile de la regulă,** excepții care trebuie interpretate în sens strict, conform literei şi spiritului lor şi în nici un caz nu trebuie să determine transformarea excepției în regulă şi invers.

Textul trebuie coroborat cu articolul 19 din lege, care, într-o formulare sensibil apropiată de textul constituțional, prevede că *în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora şi serviciile publice deconcentrate asigură folosirea, în raporturile cu aceştia, şi a limbii materne, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentei legi şi ale tratatelor internaționale la care România este parte.* Acest text poate fi considerat, în coroborare cu art. 76, ca fiind dreptul comun în materie, cadrul general care creează limitele în care poate fi exercitat dreptul persoanelor aparținând unei minorități naționale de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administrația.

În condițiile consacrării prin lege a acestui drept, sub forma unui principiu, el trebuie respectat în litera şi spiritul avute în vedere de legiuitor, impuse de ceea ce doctrina numeşte *„supremația legii"*[1], iar Constituția în art. 1 alin. (5) se referă la *„respectarea Constituției, a supremației sale şi a legilor".*

Legea organică nr. 215/2001 consacră următoarele **modalități de concretizare a dreptului minorităților naționale de a folosi limba lor maternă** în scris şi oral, în raporturile cu administrația publică locală:

a) articolul 19 pe care l-am prezentat deja, şi am constatat că el consacră **o normă de principiu** care statuează **un drept** recunoscut cetățenilor aparținând minorităților naționale din localitățile în care au peste 20 %, de a li se asigura folosirea limbii materne de către autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum şi serviciile publice deconcentrate. Modul în care se realizează în practică acest drept este reglementat prin lege şi prin tratatele internaționale la care România este parte şi care, prin ratificarea lor de către Parlament, au devenit parte a dreptului intern;

b) prin articolul 42 se reglementează **caracterul public al şedințelor de consiliu local** şi **modul de desfăşurare a şedințelor.** În acest cadru, se recunoaşte o **altă dimensiune a dreptului minorităților de a-şi folosi limba maternă.** Astfel, prima teză a art. 42 alin. (2) consacră **regula,** conform căreia **lucrările şedințelor se desfăşoară în limba română.** Teza a doua a aceluiaşi text consacră **o normă de excepție,** care se aplică numai **consiliilor locale în care consilierii locali aparținând unei minorități naționale reprezintă cel puțin o cincime din numărul total,** şi constă în **recunoaşterea posibi-**

[1] A. Parlagi, *Normativitatea,* în RDP nr. 3/2014, p. 21.

lităţii ca la şedinţele de consiliu să se poată folosi şi limba maternă, însă, **documentele şedinţelor de consiliu se întocmesc în limba română,** care este **limba oficială în stat,** conform articolului 13 din Constituţia României.

Primarului îi revine obligaţia de a asigura, prin tehnica de specialitate, traducerea în limba română a dezbaterilor purtate în limba minorităţii naţionale.

Aplicarea acestui articol trebuie să se facă respectând raportul dintre regulă şi excepţie. Această exigenţă **exclude transformarea excepţiei în regulă şi a regulii în excepţie,** aşa cum se întâmplă în realitate, când, practic, în consiliile locale respective se foloseşte exclusiv limba minorităţii naţionale respective, iar despre traducere nici nu poate fi vorba fie din lipsă de dotare, fie din alte considerente;

c) prin articolul 49 se reglementează **aducerea la cunoştinţa publică a hotărârilor cu caracter normativ adoptate de consiliul local.** Este cunoscut faptul că **actele administrative cu caracter individual** ***se comunică,*** pe când **acte administrative cu caracter normativ se** ***publică*** fie în Monitorul Oficial al României sau monitoarele judeţelor sau al municipiului Bucureşti, fie prin alte forme de publicitate (în locurile publice, pe site-ul autorităţii publice, în presă etc.).

Legea recunoaşte, prin articolul 50, că *în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de* ***peste 20%*** *din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se* ***aduc la cunoştinţă publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective,*** *iar cele cu caracter individual* ***se comunică,*** *la cerere,* ***şi în limba maternă;***

d) în articolul 76, situat în secţiunea consacrată serviciilor publice ale localităţii şi aparatului propriu de specialitate al primarului, regăsim reiterată norma de principiu conform căreia *în raporturile dintre cetăţeni şi autorităţile administraţiei publice locale se foloseşte limba română,* precum şi **derogarea** de la această normă, conform căreia *în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de* ***peste 20 %*** *din numărul locuitorilor, în raporturile lor cu autorităţile administraţiei publice locale, cu aparatul de specialitate şi cu organismele subordonate consiliului local, aceştia se pot adresa, oral şi scris, şi în limba lor maternă şi vor primi răspunsul atât în limba română cât şi în limba maternă.* Am analizat această dispoziţie, astfel că nu vom reveni asupra ei.

Din spiritul tuturor acestor prevederi constituţionale şi legale rezultă că se garantează **libertatea de exprimare în limba maternă pentru minorităţile naţionale**[1].

În proiectul Legii privind Codul administrativ, care sperăm să devină viitorul Cod administrativ al României, în ciuda declarării neconstituţionalităţii sale, ceea ce impune reluarea ciclului electoral, s-a propus extinderea acestui drept şi pentru situaţia în care într-o unitate administrativ-teritorială nu există o pondere semnificativă. Este vorba despre forma actuală a art. 94 alin. (2) conform căruia: *„Autorităţile şi instituţiile publice, precum şi celelalte entităţi juridice prevăzute la alin. (1), prin hotărârea organelor lor deliberative sau, după caz, organelor de conducere pot decide asigurarea folosirii limbii minorităţilor naţionale în unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale nu ating ponderea prevăzută la alin. (1)".*

[1] Ş. Deaconu, *Protecţia minorităţilor naţionale în România,* în Analele Universităţii Bucureşti, 2002-II, aprilie-iunie, p. 48.

Apreciem şi noi, în acord cu criticile formulate de Preşedintele României în obiecţia de neconstituţionalitate, că textul este în afara Constituţiei. Două argumente credem că pot fi reţinute: pentru că **extinde sfera instituţiilor în care poate fi folosită limba maternă într-un mod nepermis,** la *orice entitate juridică,* şi pentru că **elimină orice procent privind populaţia,** lăsând să se înţeleagă că el poate fi aplicat şi în cazul în care o minoritate naţională are 1% sau chiar sub acest procent, ceea ce evident nu poate fi acceptat. Nutrim speranţa că, reluându-se procedurile de adoptare a Codului administrativ, această prevedere va fi eliminată.

§ 10. Reglementarea dreptului minorităţilor de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administraţia în legislaţia Uniunii Europene

România este parte la majoritatea instrumentelor internaţionale în materie de protecţie a drepturilor omului. Ea a fost prima ţară europeană care a ratificat Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale, pe care a inclus-o ca instrument al politicilor naţionale în materie de protecţie a minorităţilor în tratatele bilaterale încheiate cu ţările vecine, precum Ungaria şi Ucraina[1].

Principalul document european la care ne raportăm în cele ce urmează este **Carta Europeană a Limbilor Regionale Minoritare,** adoptată de Consiliul Europei la Strasbourg la 5 noiembrie 1992, intrată în vigoare la 1 martie 1998 şi ratificată de România la 17 iulie 1995.

Articolul 10 din Cartă este consacrat reglementării **dreptului de a folosi limbi regionale sau minoritare în raporturile cu autorităţile administrative şi serviciile publice.** În ceea ce priveşte raporturile cu **autorităţile administrative** în circumscripţiile locuite de **un număr** de vorbitori de limbi minoritare, precizăm mai întâi că în Cartă nu se precizează **cât ar trebui să reprezinte acest număr,** lăsând astfel fiecărui stat posibilitatea de a reglementa în concret modul în care înţelege să aplice prevederile documentului.

Remarcăm de asemenea **caracterul permisiv al prevederilor Cartei,** care rezultă din formulări precum: *„care justifică măsurile specificate mai jos, şi **în funcţie de situaţia fiecărei limbi,** Părţile se angajează, **în măsura în care este posibil**"* (subl. ns.). Între angajamentele pe care şi le asumă statele, în condiţiile precizate anterior, sunt enumerate următoarele: *să vegheze ca autorităţile administrative să utilizeze limbile regionale sau minoritare; **sau** să vegheze ca funcţionarii autorităţilor administrative care asigură relaţia cu publicul să folosească limbile regionale sau minoritare în raporturile cu persoanele care li se adresează în aceste limbi; **sau** să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale sau minoritare să poată prezenta cereri orale sau scrise şi să primească răspunsuri în aceste limbi; **sau** să vegheze ca vorbitorii de limbi regionale sau minoritare să poată prezenta ca valabil un document întocmit în aceste limbi.*

Dacă analizăm conţinutul acestor măsuri pe care şi le propun Părţile semnatare ale Cartei, constatăm că, deşi ele sunt prevăzute într-o **formulă alternativă,** rezultată din folosirea conjuncţiei *„sau"*, statul român le-a îndeplinit într-un **mod cumulativ.** O altă măsură pe care şi-o asumă părţile este aceea de a *pune la dispoziţie formulare şi texte*

[1] Ş. Deaconu, *Protecţia minorităţilor naţionale în România,* în Analele Universităţii Bucureşti, 2002-II, aprilie-iunie, p. 52.

administrative de uz curent pentru populație în limbile regionale sau minoritare sau în versiuni bilingve. O a treia măsură este aceea de a *permite autorităților administrative să întocmească documente într-o limbă regională sau minoritară.*

După cum am prezentat în secțiunea anterioară, și această măsură este realizată, prin comunicarea actelor, a răspunsurilor solicitate și în limba minorității, pe lângă limba română care este oficială în stat. Într-o a doua categorie intră măsurile prevăzute la punctul 2 al articolului 10: *folosirea limbilor regionale sau minoritare în cadrul administrației regionale sau locale* (realizată prin articolele 19 și 76 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *posibilitatea pentru vorbitorii de limbi regionale sau minoritare de a prezenta cereri orale sau scrise în aceste limbi* (realizată prin art. 76 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *publicarea de către autoritățile regionale a textelor oficiale și în limbile regionale sau minoritare* (realizată prin art. 50 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *folosirea de către autoritățile regionale a limbilor regionale sau minoritare în dezbaterile din Consiliile lor, fără a exclude, totuși, folosirea limbii oficiale a statului* (realizată prin art. 42 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale); *folosirea sau adoptarea, dacă este cazul, alături de denumirea în limba oficială a formelor tradiționale și corecte ale toponimiei în limbile regionale sau minoritare,* transpusă și ea în sistemul românesc.

O ultimă categorie de măsuri la care Părțile semnatare se angajează, *în funcție de situația fiecărei limbi și în măsura în care acest lucru este posibil* vizează **serviciile publice asigurate de către autoritățile administrative** și includ următoarele: a) *să vegheze ca limbile regionale sau minoritare să fie folosite în cadrul serviciilor publice;* ***sau*** b) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri și să primească răspunsuri în aceste limbi;* ***sau*** c) *să permită vorbitorilor de limbi regionale sau minoritare să formuleze cereri în aceste limbi.*

Toate aceste măsuri au fost îndeplinite **cumulativ, nu alternativ,** cum prevede textul, de statul român, și sunt consacrate de prevederile Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și ale altor acte normative în vigoare. Modalitățile pe care Carta le propune Părților semnatare a fi avute în vedere pentru aplicarea măsurilor prezentate anterior, sunt următoarele: *traducerea sau interpretarea eventual solicitate; alegerea* ***și, dacă este cazul,*** *formarea unui număr suficient de funcționari și alți agenți publici; satisfacerea, în măsura în care este posibil, a cererilor agenților publici care cunosc o limbă regională sau minoritară de a fi repartizați în zona în care această limbă este folosită.*

Cum am menționat deja, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare, prevede în articolul 108 că în unitățile administrativ-teritoriale în care persoane aparținând unei minorități naționale dețin o pondere de peste 20%, unii funcționari publici din serviciile care au contacte direct cu cetățenii vor cunoaște și limba minorității naționale respective. Două observații se cuvin a fi făcute cu privire la acest text de lege.

Mai întâi, semnalăm faptul că el face referire la **unii funcționari publici** din serviciile care au contacte directe cu cetățenii, și nu la **toți funcționarii** care își desfășoară activitatea în astfel de servicii. Acei funcționari urmează a fi selectați de conducerea autorității locale respective, fiind o componentă a autonomiei funcționale de care dispune aceasta.

A doua observație vizează forma imperativă a textului, **vor cunoaște limba minorității naționale respective**, și nu **pot cunoaște această limbă**, ceea ce înseamnă că

după ce s-a stabilit care sunt acele funcții pentru care titularii lor trebuie să cunoască și limba unei minorități naționale, cunoașterea este obligatorie pentru titularii respectivi.

§ 11. Principii legale

Sunt prevăzute în principal în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată. Aceasta adaugă principiilor care guvernează administrația publică declarate de art. 120 din Constituție încă trei principii și anume: **eligibilitatea autorităților administrației publice locale, legalitatea** și **consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.**

§ 12. Eligibilitatea

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale semnifică, în esență, faptul că la baza constituirii autorităților administrației publice locale se află votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Într-un interesant studiu se arată că *„Unul din obiectivele centrale ale Revoluției din Decembrie 1989 a fost înlăturarea regimului totalitar și instituirea unui sistem politic bazat pe voința liber exprimată a cetățenilor"*[1].

În privința administrației locale, acest principiu are o **dublă natură juridică, legală** dar și **constituțională,** în același timp. Dimensiunea lui constituțională rezultă din formularea art. 121 alin. (1) conform căruia *autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală sunt consiliile locale* ***alese*** *și primarii* ***aleși,*** *în condițiile legii.* Caracterul de organ **ales** este prevăzut și de art. 122 alin. (2) din Constituție pentru **consiliul județean.**

Consacrarea expresă a principiului eligibilității o regăsim în Legea nr. 215/2001 precum și în Legea nr. 115/2015, care reglementează modul în care se organizează și se desfășoară alegerile pentru aceste autorități și care în primul său articol dispune următoarele: *consiliile locale, consiliile județene precum și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.*

Dimensiunile regimului juridic al membrilor organelor deliberative și executive ale autonomiei locale inclusiv sub aspectul eligibilității, le regăsim și pe baza actelor normative anterior menționate și pe Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările și completările ulterioare[2]. Între acestea, ne vom opri atenția asupra celui de la articolul 9 alin. (2), lit. h[1)] și 15 alin. (2) lit. g), care consacră, pentru cazurile de încetare a mandatului de consilier local, județean sau de primar și președinte de consiliu județean și cazul în care aceștia își pierd calitatea de membru al partidului căruia aparțineau în momentul în care au fost aleși[3]. Prin O.U.G. nr. 55/2014[4] s-a prevăzut că prin derogare de la dispozițiile legale anterior menționate, în termenul de 45 de zile de la intrarea în vigoare a respectivei ordonanțe de urgență[5] *primarii și președinții de consiliu județean, precum și candidații care au fost declarați supleanți, își pot exprima în scris și*

---

[1] M. Enache, Șt. Deaconu, *Sistemul electoral în România postcomunistă,* în RDP nr. 3/2018, p. 67.
[2] Publicată în M. Of. nr. 912 din 2 septembrie 2014.
[3] Dispoziția a fost introdusă prin Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006.
[4] Publicată în M. Of. nr. 646 din 2 septembrie 2014.
[5] O.U.G. a intrat în vigoare la data de 20 august 2014.

o singură dată opţiunea cu privire la partidul politic, organizaţia minorităţii naţionale din care doresc să facă parte sau să devină independenţi, fără ca aleşii locali respectivi să îşi piardă calitatea dobândită în urma alegerilor. Această ordonanţă, criticată la nivelul opiniei publice, dar şi al doctrinei de specialitate[1] a fost declarată neconstituţională în şedinţa din 17 decembrie 2014[2], Curtea admiţând cu majoritate de voturi obiecţia de neconstituţionalitate a prevederilor Legii privind aprobarea O.U.G. nr. 55/2014. Între motivele invocate în decizia pronunţată se regăseşte şi cel preluat dintr-o altă decizie a Curţii[3], conform căreia *„Legiuitorul a optat pentru o astfel de reglementare urmărind diminuarea migraţiei politice şi a oportunismului politic, fenomene a căror existenţă a fost demonstrată în realităţile ultimilor ani. Schimbarea, pe parcursul mandatului, a apartenenţei politice a primarului riscă să afecteze interesele comunităţii, pe de o parte, prin perturbările şi instabilitatea pe care le poate genera în cadrul apartenenţei administraţiei prin intermediul căreia îşi exercită prerogativele de putere cu care a fost investit prin lege şi care, pot afecta eficacitatea acţiunilor întreprinse în îndeplinirea competenţelor sale, iar, pe de altă parte, prin lipsa de certitudine în ce priveşte realizarea obiectivelor promovate în timpul campaniei electorale, în considerarea cărora alegătorii i-au dat votul".* În acelaşi sens s-a pronunţat şi doctrina de specialitate, considerând că: *„prin acest act normativ Guvernul a intervenit într-un domeniu în care nu avea competenţa materială să intervină. Prin efectele sale, actul normativ a condus la schimbarea configuraţiei politice rezultate din alegeri, adică a modificat voinţa cetăţenilor exprimată prin vot în cadrul alegerilor locale, prin aceasta încălcându-se principiul potrivit căruia suveranitatea naţională aparţine poporului român"*[4].

Dreptul de a alege este unul dintre drepturile fundamentale, cu caracter exclusiv politic, tradiţional recunoscându-se trei astfel de drepturi, *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales şi dreptul de revocare*[5]. La nivel european se vorbeşte despre *„patrimoniul electoral european"*, ale cărui principii sunt *sufragiu universal, egal, liber exprimat, secret* şi *direct,* cât şi **periodicitatea alegerilor**[6]. Alegerea nu reprezintă o simplă modalitate de constituire a autorităţilor autonome. Ea influenţează însăşi natura acestor autorităţi, care nu este una statală, aşa cum este cea a ministerelor, a Guvernului sau a celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei publice. Natura juridică a consiliilor locale, judeţene şi a primarilor, este aceea de **autorităţi ale administraţiei publice locale,** care au misiunea **să realizeze autonomia locală în unităţile administrativ-teritoriale,** adică să **rezolve treburile publice din comune şi din oraşe.**

De aceea, puterea acestor organe derivă din puterea alegătorilor, nu din cea a statului.

---

[1] A se vedea M.C. Apostolache, *Critici de neconstituţionalitate asupra O.U.G. nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri în domeniul administraţiei publice locale,* volumul – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, pp. 327-337. De acelaşi autor, v. *Ambiguităţi legislative privitoare la validarea mandatului Consilierilor locali şi judeţeni,* în Curierul Judiciar nr. 12/2014, p. 698 şi p. 700. Referitor la opinia Avocatului Poporului, în ceea ce priveşte O.U.G. nr. 55/2014 a se vedea I. Alexe, *Situaţia extraordinară... art. cit.,* pp. 132-133.

[2] Decizia nr. 761 din 14 decembrie 2014 publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015.

[3] Decizia nr. 153 din 14 iunie 2013, publicată în M. Of. nr. 352 din 14 iunie 2013.

[4] M.C. Apostolache, *Critici ..., art. cit.,* p. 336.

[5] Gh. Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în RDP nr. 3/2008, p. 91.

[6] Liniile directoare adoptate de Comisia de la Veneţia în cadrul celei de-a 51-a sesiuni plenare (Veneţia, 5-6 iulie 2002).

Caracterul autonom al acestor autorități publice nu poate fi interpretat în sensul că activitatea pe care ele o desfășoară este total independentă de activitatea statului. Așa cum am precizat deja, limitele autonomiei locale, ca și competența acestor autorități, sunt prestabilite de legiuitor, adică de stat, astfel încât activitatea lor trebuie să se încadreze în ordinea juridică a statului, să fie recunoscută de acesta și prin intermediul lor interesele publice ale colectivităților locale din unitățile administrativ-teritoriale trebuie să se armonizeze cu interesele generale ale întregii națiuni[1].

§ 13. Legalitatea

Legalitatea este un principiu fundamental al statului de drept, care, după cum îl definea Hegel, înseamnă **înlocuirea domniei oamenilor cu domnia legii.** În sistemul constituțional actual românesc, **principiul legalității** este unul din **principiile fundamentale ale administrației publice.**

Consacrarea **legalității** ca **dimensiune esențială a statului de drept** o regăsim în art. 1 alin. (3), care proclamă România ca **stat de drept** și alin. (5) din legea fundamentală, conform căruia *respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.*

Respectarea legii și egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice sunt principii care guvernează activitatea tuturor autorităților publice, inclusiv a celor din sfera executivului. **Misiunea** însăși a **administrației,** astfel cum este ea unanim recunoscută în doctrina de specialitate, este **să pună în executare legea și să presteze servicii publice, în limitele legii.** România este declarată prin art. 1 alin. (3) ca fiind **stat de drept,** iar în cea mai simplă și mai scurtă definiție, **statul de drept** este acel tip de stat în care **activitatea lui este determinată și limitată prin drept**[2].

Semnificația acestui principiu, înțeles ca **supremație a Constituției și obligativitate a legii,** în democrațiile contemporane rezultă din faptul că el se bucură de o consacrare constituțională expresă, inclusiv în Tratatul de la Lisabona, în art. care stabilește **lista valorilor europene considerate fundamentale**[3].

În toate acestea, principiul **statului de drept străbate ca un fir roșu întreg edificiul constituțional.** Principiul legalității în administrația publică semnifică supunerea activității administrației publice Constituției și legii și reprezintă o garanție a cetățenilor împotriva excesului de putere, arbitrariului și ineficacității administrației[4].

Statul de drept implică o ordine juridică activă, bazată pe principii de certitudine a dreptului, care să însemne garanții contra imprevizibilității normelor coercitive, precum și pe aceea de congruență a sistemului legislativ, ceea ce înseamnă concordanța legilor, caracterul lor verosimil, oportunitatea lor[5].

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 187.

[2] D. M. Vesmaș, *Conceptul statului de drept,* Analele Universității Româno-Germane din Sibiu, nr. 1/2002, p. 159.

[3] Articolul 2 din Tratatul de la Lisabona prevede că „Uniunea se întemeiază, pe valorile democrației, egalității, *statului de drept,* precum și pe respectarea drepturilor omului...".

[4] R. A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 52.

[5] N. Popa, *O carte despre valoarea cunoașterii,* editorial în RDP nr. 3/2014, p. 17.

§ 14. Consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit

Este un principiu reglementat atât prin art. 2 alin. (1), al Legii nr. 215/2001, cât şi prin art. 3 alin. (3) al aceleiaşi legi, conform căruia *dispoziţiile alin. (2)* – care prevedeau autorităţile prin intermediul cărora se exercită autonomia locală în comune şi oraşe, subl. ns.– *nu aduc atingere posibilităţii de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetăţenilor la treburile publice, în condiţiile legii.*

Putem, astfel, să vorbim despre o **dublă consacrare legală** a acestui principiu: una în articolul care priveşte sfera principiilor (art. 2) şi alta în articolul care reglementează **semnificaţia unor concepte şi principii şi limitele** de exercitare a acestora.

Reglementarea acestui principiu se regăseşte atât în Legea nr. 215/2001, cât şi în Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[1], cu modificările şi completările ulterioare.

Legea nu precizează ce anume se înţelege prin sintagma „probleme locale de interes deosebit", lăsând la aprecierea fiecărei unităţi administrativ-teritoriale să aprecieze acest lucru[2]. De altfel, art. 14 din această lege prevede că *problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau judeţene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a preşedintelui Consiliului judeţean* (subl. ns. – V.V.)".

Din interpretarea acestui text, rezultă că **dreptul de a stabili sfera problemelor care fac obiectul unui referendum** popular sau al unei consultări, în general, aparţine **consiliilor locale şi judeţene.** În acest fel, legiuitorul a dorit **să dea substanţă autonomiei locale**[3].

Consultarea cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit constituie o componentă indispensabilă pentru funcţionarea autonomiei locale şi reprezintă un element esenţial al democraţiei semi-directe, dat fiind faptul că ea oferă colectivităţilor locale posibilitatea de a interveni direct pentru a găsi soluţiile la problemele care apar în plan local[4].

O singură situaţie de referendum obligatoriu consacră legea organică, anume în cazul în care se intenţionează modificarea limitelor teritoriale ale unităţilor administrativ-teritoriale, care se poate realiza numai prin lege, în baza rezultatelor unui referendum local.

Articolul 22 din Legea nr. 215/2001 prevede că *delimitarea teritorială a comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor se stabileşte prin lege. Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege şi **numai după consultarea prealabilă a cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale respective prin referendum*** (subl. ns. – V.V.), *organizat în condiţiile legii.* În funcţie de interesul problemei care face obiectul referendum-ului, acesta **se poate organiza în întreaga unitate administrativ-teritorială** sau numai în **anumite subdiviziuni ale acesteia.**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

[2] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 39.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ*, *op. cit.*, p. 188.

[4] Ş. Deaconu, *La réforme de l'administration publique – facteur necessaire de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne*, în coord. C. Călinoiu, *La science du droit, Realités et perspectives*, (Collections d'études dediés au Professeur dr. Victor Duculescu), V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, p. 414.

Distincția între referendumul obligatoriu și cel facultativ se operează în majoritatea statelor europene care sunt angajate în reforma administrației publice locale, cum ar fi Ungaria, Cehia, Polonia, Macedonia, Slovenia etc.[1].

Principiul **consultării cetățenilor (locuitorilor)** este prevăzut în Legea nr. 215/2001, art. 2 și 3, sub două aspecte. Un prim aspect este reprezentat de consacrarea **consultării** ca și **principiu,** prin art. 2 alin. (1) care îl enumeră printre principiile legale care guvernează administrația publică, prin formularea **consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.**

Cel de-al doilea aspect este reprezentat de enunțarea consultării ca o **limită a autonomiei locale,** prin articolul 3 alin. (2) care prevede că exercitarea autonomiei de către consiliile locale și primari, precum și de către consiliile județene, nu poate aduce atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii.

Se cuvine să facem diferență între **referendum,** în accepțiunea clasică, care reprezintă modalitatea de consultare a întregului popor, chemat să hotărască prin referendum asupra unui proiect de lege de o importanță deosebită, sau a unei probleme de interes general, și **consultarea populară,** care reprezintă un element de orientare pentru hotărârile consiliului local sau consiliului județean, care nu are însă forță juridică obligatorie, consiliul local fiind cel care va hotărî până la urmă, în calitate de autoritate deliberativă, forma și conținutul acelei hotărâri[2]. De esența regimului juridic al consultării este obligativitatea parcurgerii ei, spre a se cunoaște opinia subiectului de drept consultat, fără ca rezultatul consultării să producă prin el însuși efecte juridice.

Existența și exercițiul acestui principiu își află sorgintea în art. 2 alin. (1) din Constituție, care prevede că **exercitarea suveranității** de către titularul său, poporul, se face prin **organele reprezentative,** constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, și prin **referendum.** Filozofia asocierii autonomiei locale cu posibilitatea consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit și a interdicției ca autonomia să afecteze dreptul locuitorilor de a fi consultați cu privire la problemele locale de interes deosebit este, în opinia noastră, o **modalitate de contrabalansare între democrația directă, participativă, și cea reprezentativă.** Semnificația lui rezultă și din faptul că în majoritatea statelor lumii referendumul este consacrat constituțional[3]. Referendumul este considerat a reprezenta, prin excelență, un instrument al democrației directe, prin intermediul căruia votanții își exprimă opinia și adoptă o decizie, de regulă, cu caracter normativ, în mod direct[4]. El reprezintă, astfel, un important instrument de control democratic al cetățenilor, dar și un instrument de legătură a acestora cu autoritățile administrației publice locale, în perioada dintre alegeri. Ele se află astfel la confluența dintre mai multe principii care guvernează organizarea și funcționarea administrației publice, respectiv autonomia locală, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice[5].

---

[1] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 40.

[2] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit., op. cit.*,p. 71.

[3] Cu anumite excepții, cum ar fi Belgia, Olanda, Malta.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice,* vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 140.

[5] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în RDP nr. 2/2011, p. 71.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Autonomia locală are caracter administrativ și financiar;
b) autonomia locală are caracter teritorial și financiar.

2. a) Principiul autonomiei locale are aplicabilitate la nivelul unității administrativ-teritoriale de bază;
b) principiul autonomiei locale are aplicabilitate la nivelul unității administrativ-teritoriale de bază și al celei de nivel intermediar.

3. a) Condițiile și limitele de exercitare a autonomiei locale sunt stabilite prin lege organică;
b) condițiile și limitele de exercitare a autonomiei locale sunt stabilite prin ordonanțe ale Guvernului.

4. a) Autoritățile autonome locale au o competență teritorială locală și o competență materială de specialitate;
b) autoritățile autonome locale au o competență teritorială și materială generală.

5. a) Principiul subsidiarității semnifică exercitarea competenței de către autoritățile publice locale și în subsidiar de către cele centrale;
b) principiul subsidiarității semnifică exercitarea competenței de către autoritățile publice centrale și în subsidiar de către autoritățile locale.

6. a) Între administrația publică centrală și cea locală există raporturi de subordonare;
b) între administrația publică centrală și cea locală nu există raporturi de subordonare.

7. a) Descentralizarea serviciilor publice îmbracă forma teritorială și tehnică;
b) descentralizarea serviciilor publice îmbracă forma teritorială și funcțională.

8. a) Între autoritățile centrale și cele deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale se stabilesc raporturi de subordonare ierarhică;
b) între autoritățile centrale și cele deconcentrate din unitățile administrativ-teritoriale se stabilesc raporturi de colaborare.

9. a) Deconcentrarea reprezintă o formă a centralizării;
b) deconcentrarea reprezintă o formă a autonomiei locale.

BCU "ASACHE" - UNIVERSITY LIBRARY

10. a) Autonomia locală reprezintă dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii;

b) autonomia locală reprezintă dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, o parte importantă din treburile publice, în condiţiile legii.

11. a) Principiul consultării cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale vizează problemele locale de interes deosebit;

b) principiul consultării cetăţenilor din unităţile administrativ-teritoriale vizează orice probleme locale.

12. a) Posibilitatea folosirii limbii materne de către cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale vizează întreaga administraţie publică de la nivel local;

b) posibilitatea folosirii limbii materne de către cetăţenii aparţinând minorităţilor naţionale vizează raporturile cu autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate.

13. a) Posibilitatea folosirii limbii materne este recunoscută tuturor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale dintr-o unitate administrativ-teritorială;

b) posibilitatea folosirii limbii materne este recunoscută cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care au o pondere semnificativă în structura populaţiei unei unităţi administrativ-teritoriale.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITARA

CAPITOLUL XIII

CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL

§ 1. Sfera autorităţilor

Una dintre noutăţile introduse prin Constituţia din 1991 este aceea că administraţia publică încetează să mai fie în exclusivitate o administraţie de stat, aşa cum era în perioada regimului totalitar. Ea se divizează în **administraţie publică de stat** şi **administraţie publică locală.** Administraţia publică de stat, la rândul ei, în funcţie de competenţa teritorială a organelor care o exercită, poate fi **centrală** (ministerele, alte autorităţi centrale subordonate sau autonome) sau **teritorială** (serviciile publice deconcentrate), pe când administraţia publică locală, după cum rezultă şi din denumirea ei, în funcţie de acelaşi criteriu poate fi numai **teritorială** sau **locală**[1].

Potrivit art. 121 alin. (1), *„autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii".*

Constatăm că prin această dispoziţie constituţională, consiliul local este calificat ca fiind **una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală** în comune şi oraşe. Ele reprezintă astfel o **autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ.**

Consiliul local reprezintă *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[2].

Regăsim astfel, la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, din punct de vedere al **structurii,** un **organ colegial,** reprezentat de **consiliul local,** şi **un organ unipersonal,** reprezentat de **primar.** În acest fel, în organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale din România se reflectă concepţia napoleoniană privind administraţia publică, potrivit căreia *a delibera este atributul mai multor persoane, pe când a executa este misiunea unei singure persoane.* Prin prezenta dispoziţie constituţională, consiliul local este calificat ca fiind una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe. Ele reprezintă astfel o autoritate a autonomiei locale cu **caracter deliberativ,** *o autoritate colegială a administraţiei publice locale, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*[3]. Cea de-a doua autoritate a autonomiei locale este **primarul,** care este un **organ unipersonal** cu **rol executiv.**

§ 2. Drept comparat

O analiză succintă a modului de organizare a administraţiei publice locale în statele membre ale Uniunii Europene ne permite determinarea existenţei unei **autorităţi**

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 346-354.
[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 355
[3] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 355.

BCU CLUJ LIBRARY

deliberative, de regulă un **organ colegial**, şi a unui **organ executiv,** de regulă cu **caracter unipersonal.**

În **Belgia,** care a devenit stat federal prin modificările aduse Constituţiei în 1994, **comuna** este **unitatea administrativ teritorială de bază,** care are **personalitate juridică de drept public** şi competenţă materială generală în ceea ce priveşte soluţionarea problemelor de interes local. Autorităţile administrative constituite la nivelul comunei sunt **consiliul comunal, Colegiul** şi **Primarul.** Consiliul comunal este **organul deliberativ,** ales prin vot direct pentru un **mandat** de **6 ani,** iar **primarul** nu este ales, ci **numit** de **Rege,** pentru a conduce administraţia comunală şi a răspunde de executarea actelor normative adoptate la nivel superior. **Organul executiv** este **Colegiul,** format din primar şi adjuncţii săi.

Comuna din **Danemarca** are acelaşi statut de unitate administrativ-teritorială de bază şi are ca autorităţi administrative **consiliul comunal,** ca **organ deliberativ** ales în mod direct pentru un **mandat** de **4 ani** şi **primarul** care este ales de consiliul comunal, dintre membrii acestuia (vot indirect).

Unitatea administrativ-teritorială de bază în **Finlanda** este **comuna,** care dispune de competenţă materială generală în realizarea administraţiei publice la nivel local, care se exercită prin intermediul **consiliului comunal** şi **comitetului executiv.** Consiliul comunal este **organul deliberativ** ales prin **vot universal şi direct,** pentru un **mandat** de **4 ani.** El alege dintre membrii săi **comitetul executiv,** care are misiunea să pună în executare actele administrative pe care le adoptă şi celelalte acte juridice obligatorii. De remarcat, că în această ţară nu regăsim o instituţie echivalentă primarului din celelalte state[1].

În **Franţa** modul de organizare administrativă la nivel local, ca şi sistemul de drept în ansamblul său a influenţat puternic sistemul românesc de drept, încă de la apariţia primelor legi adoptate de Cuza în 1864. Ca şi în România, însă cu anumite diferenţe pe care le vom reliefa, la nivelul comunelor funcţionează două **organe reprezentative, Consiliul municipal** şi **Primarul.** În ceea ce priveşte **Consiliul municipal,** acesta este **organul deliberativ,** un veritabil „parlament al comunei", ales prin **vot universal** şi **direct** pentru un **mandat** de **6 ani.** Primarul nu este ales în mod direct, ca în România, ci **în mod indirect,** de către consiliul municipal, procedură care nu-i afectează statutul, el fiind o autoritate puternică, **reprezentantul statului în comună, şeful administraţiei comunale** şi **autoritatea executivă a comunei.** Aşadar, ca şi în sistemul românesc, şi în Franţa primarul îndeplineşte **un dublu statut,** de reprezentant **al statului** la nivelul comunei şi de **reprezentant al colectivităţii teritoriale,** această din urmă calitate având preeminenţă asupra primeia. În calitatea sa de **reprezentant al statului,** primarul are datoria de a publica şi de a executa, pe teritoriul comunei, legile şi celelalte acte normative, este ofiţer de stare civilă, gestionează aspectele care privesc campania electorală, poliţia, iar în calitatea de **reprezentant al colectivităţii locale** şi de şef al **administraţiei comunale,** pune în executare deciziile consiliului municipal, este ordonator de credite, încheie contracte şi reprezintă comuna în justiţie[2].

---

[1] L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 77.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.*, p. 329.

În **Germania,** ca şi în Franţa şi alte state europene, termenul de **comună** evocă unitatea administrativ-teritorială de bază şi este utilizată atât în cazul marilor oraşe, cât şi al micilor colectivităţi rurale. Deşi în această ţară, organizată ca şi stat federal întâlnim mai multe modele de organizare a comunelor[1], predominant este cel în care regăsim **Consiliul comunal,** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de 4 ani, care exercită cele mai importante atribuţii şi **primarul,** ales de consiliul comunal, pentru un **mandat** de **5 ani,** care prezidează şedinţele consiliului şi reprezintă comuna în relaţiile cu terţii, având mai mult un statut formal, onorific. În afara acestui model, care se practică în Germania de Nord, regăsim şi modelul primarului puternic, în Germania de Sud. Aici primarul, ca şi consiliul comunal, se aleg prin **vot direct,** dar au mandate diferite, **primarul** are un **mandat** de **8 ani** iar **consiliul comunal** un **mandat** de **5 ani.**

În **Grecia** regăsim o anumită deosebire între oraşe şi comune din punct de vedere al autorităţilor administrative locale. Astfel, la nivelul **oraşelor** regăsim ca **autoritate deliberativă** un **consiliu municipal,** ales prin **sufragiu direct** pentru un **mandat** de **4 ani,** iar ca **autoritate executivă** este **primarul,** ales prin vot direct, el fiind primul pe lista partidului care a câştigat majoritatea locurilor în consiliul municipal. Pentru **comune** autoritatea cu rol **deliberativ** este **consiliul comunal,** ales prin **vot direct** ca şi **consiliul municipal,** iar organul **executiv** este **preşedintele comunei,** ales de consiliul comunal dintre membrii săi.

În **Italia** la nivelul **comunelor** regăsim **Consiliul** şi **Primarul. Consiliul** este organul **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani.** Primarul reprezintă **executivul** administraţiei publice locale ales tot prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani.** În afara celor două autorităţi reprezentative, la nivelul comunei mai există **Comitetul executiv,** care este numit şi condus de primar pentru realizarea obiectivelor stabilite de consiliu şi conducerea serviciilor publice administrative de interes comunal. O instituţie specifică acestei ţări este **giunta,** care, la **comună,** se compune din primar, care e şi preşedintele ei, şi dintr-un număr de asesori, care variază între 4 şi 16, în funcţie de numărul de locuitori ai comunei. La nivelul provinciilor regăsim un consiliu care, ca şi cel comunal, este ales în condiţiile legii electorale. Instituţia **giuntei** există şi la provincie, şi e compusă din preşedinte şi un număr de asesori, care nu poate depăşi o cincime din numărul consilierilor care compun consiliul provincial. Primarul, ca şi preşedintele consiliului provinciei, sunt aleşi în mod indirect, de către giunta comunală şi, respectiv, cea a provinciei. Atribuţiile primarului vizează ambele calităţi ale acestuia, de reprezentant al Guvernului şi de agent executiv. O altă particularitate a sistemului italian al administraţiei publice locale este posibilitatea încetării funcţiei de primar sau de preşedinte al consiliului provinciei prin adoptarea unei **moţiuni de cenzură,** care este o măsură de neîncredere „constructivă", în sensul că adoptarea ei duce nu numai la încetarea funcţiei celor pe care îi vizează, dar şi la numirea altor persoane în funcţiile rămase vacante[2].

Luxemburgul are ca şi unitate administrativ-teritorială de bază **comuna** (există un număr de 117 comune) la nivelul căreia se constituie următoarele autorităţi administrative: **consiliul comunal,** organ **deliberativ** format din consilieri aleşi prin **vot direct**

[1] Pentru dezvoltări, L.C. Kund, *Administraţia publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc, op. cit.*, p. 96.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.*, p. 339.

pentru un **mandat** de **6 ani, primarul** care este **numit** de şeful statului (Marele Duce) şi **colegiul primarului** şi **adjuncţilor săi,** care este **executivul comunei.**

În **Olanda** întâlnim un singur nivel intermediar, reprezentat de cele 12 provincii, şi **comuna,** ale cărei organe administrative sunt similare celor existente în Luxemburg, respectiv: **Consiliul comunal,** organ **deliberativ** ales prin **vot direct** pentru un **mandat** de 4 ani; **Colegiul primarilor şi adjuncţilor săi,** care este autoritatea **executivă** şi **primarul** care este **numit de Guvern** pentru un **mandat** de **6 ani.**

În **Portugalia** regăsim la nivelul comunelor două **autorităţi publice autonome** şi anume: **Adunarea municipală,** care este organul deliberativ format prin membri aleşi prin **vot direct** pentru un **mandat** de **4 ani** şi **Consiliul municipal,** care reprezintă **autoritatea executivă a autonomiei locale.**

Comuna este colectivitatea locală de bază şi în **Suedia.** Istoria comună a Suediei cu Finlanda (în secolele XII-XIX cele două ţări au format un singur stat) face ca între sistemele administrative ale celor două ţări să existe puternice asemănări. La nivelul comunei regăsim o autoritate **deliberativă,** reprezentată de **consiliul comunal** ales prin vot **direct** pentru un **mandat** de **4 ani** şi o autoritate **executivă,** reprezentată de **comitetul executiv,** care este ales de Consiliu dintre membrii săi şi este condus de liderul partidului care deţine majoritatea în consiliu.

La nivelul **Uniunii Europene,** prezintă relevanţă deosebită Carta Europeană privind exerciţiul autonomiei locale, ale cărei prevederi le-am prezentat deja anterior. Am putut constata că prin Cartă se statuează că exercitarea autonomiei locale se face de **organe colegiale** denumite **consilii** sau **adunări,** care sunt alese prin **vot liber, egal, direct** şi **universal** care pot dispune de organe executive şi deliberative care răspund în faţa lor. În plus faţă de aceste aspecte, Carta, prin art. 7, conţine reglementări referitoare şi la **statutul aleşilor locali,** care trebuie să asigure **liberul exerciţiu al mandatului lor** şi să permită o compensaţie financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum şi, dacă este cazul, o compensaţie adecvată pentru câştigul pierdut sau remuneraţii pentru munca depusă şi o asigurare socială aferentă. Un ultim aspect reglementat de art. 7 al Cartei priveşte **regimul funcţiilor şi activităţilor incompatibile cu mandatul de ales local,** care nu pot fi stabilite decât prin **lege** sau **pe baza principiilor juridice fundamentale.** Toate aceste exigenţe ale Cartei au fost valorificate, în legislaţia românească, prin adoptarea, pe lângă Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, care cuprinde şi ea referiri la aleşii locali, şi a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[1], cu modificările şi completările ulterioare. Regimul incompatibilităţilor privind aleşii locali este reglementat în Legea nr. 161/2003 privind asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice şi a unor funcţii publice, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, cu modificările ulterioare, în Cartea I titlul IV capitolul III, secţiunea a 4-a, *Incompatibilităţi pentru aleşii locali.* În perspectiva intrării în vigoare a Codului administrativ, incompatibilităţile pentru aleşii locali şi conflictul de interese vor fi reglementate de acesta, ca şi cele privind membrii Guvernului, ceea ce apreciem a fi o soluţie salutară, pentru că reuneşte în acelaşi act normativ prevederi importante, cu implicaţii care pot fi dintre cele mai grave pentru aceştia sub aspectul consecinţelor atrase de încălcarea lor.

[1] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorităţi ale administraţiei publice

Între autorităţile administraţiei publice de la nivel local, judeţean şi central se stabilesc anumite raporturi prin intermediul cărora sistemul în ansamblul său se reglează, se articulează, pentru a răspunde exigenţelor impuse de democraţia constituţională într-un stat naţional unitar cum este România[1]. Autorităţile administraţiei publice locale funcţionează, în principal, pe baza principiului autonomiei, căruia i se asociază deconcentrarea şi descentralizarea, dar acest lucru nu exclude anumite raporturi cu prefectul, cu Guvernul, cu consiliul judeţean. Articolul 6 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevede că raporturile dintre administraţia publică judeţeană şi cea locală se bazează pe următoarele principii: principiul autonomiei; principiul legalităţii; principiul responsabilităţii; principiul cooperării şi solidarităţii în rezolvarea problemelor întregului judeţ. Pentru a întări şi mai mult caracterul autonom al administraţiei publice din unităţile administrativ-teritoriale, acelaşi articol, în alineatul al doilea, vine cu precizarea că **între administraţia publică locală şi cea judeţeană nu există raporturi de subordonare.** Raporturi de subordonare nu există nici între consiliul judeţean şi prefect, consiliul local şi prefect, consiliul judeţean şi local şi Guvern. Guvernul, potrivit art. 102 alin. (1) din Constituţie *exercită conducerea generală a administraţiei publice,* normă care nu poate fi interpretată în sensul că el subordonează întreaga administraţie publică. Există autorităţi publice care îi sunt subordonate, cum ar fi ministerele, alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau prefectul, dar şi organe care nu se află în raporturi de subordonare faţă de Guvern, situaţie în care se găsesc autorităţile autonome centrale şi locale.

Guvernul, potrivit art. 102 alin. (1), are misiunea de a exercita conducerea generală a administraţiei publice, ceea ce nu înseamnă că Guvernul subordonează întreaga administraţie publică. Guvernul intră în raporturi de subordonare numai faţă de ministere şi alte organe centrale de specialitate, care îi sunt subordonate, precum şi faţă de prefect.

Faţă de celelalte autorităţi ale administraţiei publice, Guvernul exercită raporturi de coordonare, în ceea ce priveşte autorităţile administraţiei centrale autonome şi raporturi de tutelă administrativă, exercitată prin reprezentantul Guvernului, prefectul, faţă de autorităţile autonome locale şi judeţene.

§ 4. Consiliul local

Statutul constituţional şi legal. Potrivit art. 121 alin. (1) din Constituţie, *„autorităţile administraţiei publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii".* Constatăm că prin această dispoziţie constituţională, consiliul local este calificat ca fiind una din autorităţile publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe. Ele reprezintă astfel **o autoritate a autonomiei locale cu caracter deliberativ.** În afara termenului de consiliu local, legea fundamentală mai foloseşte şi conceptul de **consiliu comunal** şi **consiliu orăşenesc,** prin art. 122 alin. (1), care consacră rolul consiliului judeţean de a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti. Statutul consiliilor locale (comunale, orăşeneşti şi municipale) este acela de autorităţi administrative autonome cu caracter reprezentativ[2].

---

[1] I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 568.

[2] E. Popa, *Drept administrativ, op. cit.,* 2000, p. 41.

Componența

Articolul 121 alin. (1) din Constituție prevede că atât consiliile locale, cât și primarii **sunt aleși în condițiile legii.** Consiliile locale sunt organe deliberative ale autonomiei locale cu caracter colegial, fiind astfel formate din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Prefectul este cel care stabilește, prin ordin, numărul consilierilor, potrivit art. 29 din Legea nr. 215/2001. Acest număr variază, în funcție de numărul locuitorilor, între 9 consilieri pentru localitățile care au până la 1.500 de locuitori și 31 de consilieri pentru localitățile care au peste 400.000 de locuitori. Face excepție Consiliul General al Municipiului București, care are un număr de 55 consilieri. Numărul consilierilor se păstrează prin proiectul Codului administrativ.

Alegerile se desfășoară potrivit Legii nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[1].

§ 5. Constituirea

Procedura de constituire, este reglementată prin art. 30-35 din Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare și în articolele 1-10 din Ordonanța Guvernului nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale[2], precum și în articolele 6-8 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[3]. După cum se remarcă în literatura de specialitate[4], scopul instituirii acestor norme procedurale este acela de a se asigura constituirea cu celeritate a consiliilor locale, pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de administrarea treburilor publice, astfel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit[5]. O **primă etapă** este reprezentată de **convocarea, de către prefect, a consilierilor aleși în ședința de constituire,** în termen de 20 de zile de la data alegerilor locale. Cea de-a **doua etapă** este cea a **validării,** în cadrul ședinței de constituire, a mandatelor consilierilor locali.

Validarea consilierilor se face de către o comisie de validare formată din cinci consilieri[6].

Hotărârea de validare a mandatului consilierilor locali este un **act administrativ de autoritate, cu caracter individual**[7], făcând parte din categoria actelor atributive de statut personal, întrucât ea conferă unei anumite persoane calitatea de consilier local. Caracter de **act administrativ individual** are și **hotărârea prin care se invalidează alegerea unui consilier local,** deoarece prin intermediul ei se infirmă (desființează)

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

[2] Publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002, ulterior modificată și completată.

[3] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, ulterior modificată și completată.

[4] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Unele observații și propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* articol apărut în Dreptul nr. 1/2011, p. 176.

[5] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 562/2009, publicată în M. Of. nr. 357 din 27 mai 2009.

[6] Cu privire la această problemă, a se vedea A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori a consilierilor județeni,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 91-99.

[7] Pentru dezvoltare, a se vedea A. Trăilescu, *Actele administrației publice locale,* Ed. All Beck, București, 2002, pp. 34-36.

dreptul unei persoane (dobândit, cel puţin aparent, în urma alegerilor locale), de a avea calitatea de consilier local[1]. După cum susţin autorii citaţi, deşi au **caracter individual,** cele două hotărâri sunt şi de **interes public,** deoarece de ele depinde constituirea consiliului local, ca autoritate deliberativă a autonomiei locale. Un asemenea caracter a stat la baza consacrării normei conform căreia **hotărârea de validare sau de invalidare poate fi atacată de cei interesaţi la instanţa de contencios administrativ,** în termen de **5 zile de la adoptare.** Constatăm că **legea recunoaşte şi altor persoane decât cei vătămaţi în drepturile** sau interesele lor legitime dreptul de a ataca hotărârea. Aceste persoane pot fi atât **cetăţenii unităţii administrativ-teritoriale în care urmează să se constituie consiliul local, cât şi prefectul.** Regulile speciale de procedură, inclusiv termenul de 5 zile de introducere a acţiunii, sunt valabile pentru toate subiectele de drept care pot promova o astfel de acţiune (consilieri locali sau judeţeni, prefectul, cetăţenii din unitatea administrativ-teritorială).

Cum am precizat anterior, constituirea consiliului local se realizează în termen de 20 de zile de la data când au avut loc alegerile [art. 30 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Prefectul este cel care, potrivit art. 30 alin. (1), face convocarea consiliului nou-ales în şedinţa de constituire. Pentru ca şedinţa de constituire să aibă caracter legal, se impune participarea **majorităţii de 2/3 a consilierilor aleşi.**

Dacă această majoritate nu este realizată, în termen de 3 zile se întruneşte din nou şedinţa.

Dacă nici în această situaţie consiliul nu este întrunit legal, se va proceda la o nouă convocare, în alte trei zile. Dacă consiliul nu se poate întruni nici la a treia convocare, datorită absenţei nemotivate, prefectul va declara vacante, prin hotărâre, locurile consilierilor aleşi care au lipsit nemotivat la oricare din cele trei convocări, dacă aceştia nu pot fi înlocuiţi de supleanţii înscrişi pe listele de candidaţi respective, organizându-se alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile. Ordinul prefectului poate fi atacat de cei în cauză la instanţa de contencios administrativ, în termen de 5 zile de la comunicare.

Ultima etapă este, potrivit art. 32 alin. (1) şi 34 din Legea nr. 215/2001, cea a **depunerii jurământului de credinţă,** în faţa consiliului local, de către consilierii ale căror mandate au fost validate. Potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, după depunerea jurământului, are loc **constituirea consiliului local,** care **se constată prin hotărâre,** adoptată cu votul majorităţii consilierilor locali validaţi, **acesta fiind şi** momentul în care consilierii locali intră în dreptul deplinei exercitări a mandatului lor[2].

Precizăm că la sfârşitul anului 2017, Parlamentul României a adoptat o Lege pentru modificarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, prin care *„s-a introdus o nouă procedură de validare a mandatului unui consilier local/judeţean, făcând distincţie între consilierii validaţi la momentul constituirii consiliului local/judeţean şi cei validaţi în timpul mandatului consiliului local/judeţean"*[3]. În primul caz, validarea se face de

---

[1] A. Trăilescu, A.A. Trăilescu, *Procedura ..., art. cit.*, p. 92.

[2] În acest sens, articolul 6 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 prevede: *„consilierii validaţi după şedinţa de constituire a consiliului local intră în exerciţiul mandatului de consilier după depunerea jurământului"*, iar alin. (1) al aceluiaşi articol prevede: *„consilierii validaţi intră în dreptul deplinei exercitări a mandatului de la data declarării ca legal constituit a consiliului din care fac parte, potrivit Legii nr. 215/2001, cu modificările şi completările ulterioare"*.

[3] M.C. Apostolache, *Regimul juridic al validării mandatului consilierilor locali/judeţeni – între stabilitate şi dorinţa de schimbare,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 68.

către comisia de validare, iar în cel de-al doilea caz de către prefect. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 53/2018[1], a declarat neconstituțională procedura validării de către prefect a consilierilor locali. Cum remarcă autorul citat, dacă legea ar fi intrat în vigoare, ar fi însemnat ca în același consiliu local/județean să avem două categorii de consilieri: unii validați de consiliul local/județean, prin hotărâre și alții de către prefect, prin ordin, ceea ce era o soluție evident ilegală, ilogică și discriminatorie.

Printr-o altă lege de modificare a Legii nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, s-a propus validarea mandatului consilierului local/județean de către instanța de judecată. Legea a fost atacată la Curtea Constituțională de către Președinte, iar Curtea a declarat-o neconstituțională prin Decizia nr. 384 din 31 mai 2018[2].

Paradoxal este faptul că, deși Curtea Constituțională a declarat neconstituțională această ultimă modificare, prin Proiectul Codului administrativ, se menține soluția ca validarea consiliului local, ca și a consiliului județean, de altfel, să se facă de către instanța judecătorească. Deși nu ne sunt foarte clare rațiunile pentru care s-a optat pentru această soluție, nu respingem utilizarea ei, dar atragem atenția că ea va putea determina o prelungire în timp a constituirii autorităților deliberative ale autonomiei locale, cu consecințe negative asupra bunei administrări a unităților administrativ-teritoriale. De altfel, și Parlamentul, ca organ suprem reprezentativ se validează prin proceduri administrative, nu judiciare. Și nu credem că se are în vedere schimbarea lor.

§ 6. Statutul consilierului local

Articolul 4 din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, impune, pentru a putea fi ales în funcția de consilier sau de primar, următoarele condiții: împlinirea vârstei de 23 de ani inclusiv până în ziua alegerilor; persoanelor respective să nu le fie interzisă asocierea în partide politice; persoanele care candidează să aibă cetățenia română și domiciliul în România, potrivit art. 16 alin. (3) din Constituție; persoanele respective să aibă domiciliul în unitățile administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese. În cazul candidaților independenți, pe lângă condițiile de eligibilitate enunțate se mai impune și cea a listei de susținători.

Cea de-a doua problemă privind statutul consilierilor vizează **incompatibilitățile,** al căror regim îl regăsim reglementat de Secțiunea a IV-a, Capitolul III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003.

Incompatibilitățile, ca și conflictele de interese, *„învederând starea de coliziune a interesului public cu cel personal al alesului local, prezintă o importanță deosebită prin prisma consecințelor juridice produse în persoana celui vinovat (...), cât și în privința situațiilor, activităților (actelor) rezultate dintr-o asemenea împrejurare*[3].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 277 din 28 martie 2018.

[2] Publicată în M. Of. nr. 702 din 13 august 2018.

[3] I. Santai, *Unele considerații derivând din regimul juridic al incompatibilităților și conflictului de interese reglementate în Codul administrativ al României,* în RDP nr. 3/2018, p. 106.

Potrivit textului precizat, funcţia de consilier este incompatibilă cu: funcţia de primar sau viceprimar; funcţia de prefect şi subprefect; calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu de specialitate al consiliului judeţean ori al prefecturii din judeţul respectiv; funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes local înfiinţate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului judeţean respectiv sau la regiile autonome şi societăţile comerciale de interes naţional care îşi au sediul sau care deţin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială de interes naţional care îşi are sediul sau care deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; funcţia de reprezentant al statului la o societate comercială care îşi are sediul ori deţine filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă; calitatea de senator sau deputat; funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat şi funcţiile asimilate acestora.

O altă problemă care vizează implicit şi statutul consilierilor este cea a **mandatului consiliului local,** care este de **patru ani** şi se exercită de la data constituirii, până la data constituirii consiliului nou ales (art. 38). Mandatul consiliului local poate fi prelungit doar prin lege organică şi numai pe timp de război sau catastrofă. Legea nr. 215/2001 consacră instituţia **suspendării de drept a mandatului de consilier local,** care intervine în situaţia în care consilierul a fost arestat preventiv.

Această situaţie se constată prin ordin al prefectului, urmare a sesizării făcută către acesta, de către instanţa de judecată[1]. De esenţa instituţiei suspendării, indiferent de situaţia în care ea intervine, este caracterul ei vremelnic, în sensul că măsura durează până la soluţionarea definitivă a cauzei care a atras suspendarea. În cazul în care a fost găsit nevinovat, consilierul are dreptul la despăgubiri, potrivit legii. De precizat şi faptul că în exercitarea funcţiei, consilierii sunt în serviciul colectivităţii locale.

§ 7. Atribuţiile consiliului local

Din punctul de vedere al **competenţei sale materiale** ***(rationae materiae),*** consiliul local dispune de **competenţă materială generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales şi funcţionează.** Din punctul de vedere al **competenţei teritoriale** *(rationae loci),* consiliul local are **competenţă locală,** limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Articolul 36 stabileşte norma de principiu potrivit căreia consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale.

Alineatul al doilea stabileşte mai multe categorii de atribuţii pentru consiliul local. Anterior modificării legii, aceste atribuţii erau numai enumerate, nu şi clasificate, ceea ce a determinat doctrina să opereze ea mai multe clasificări[2].

---

[1] Procedura este prevăzută de articolul 56 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat de pct. 1 al articolului unic al Legii nr. 13/2012, publicată în M. Of. nr. 48 din 20 ianuarie 2012.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. I, pp. 500-501; R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009, p. 171.

Prin Legea nr. 286/2006 au fost aduse modificări atât în ceea ce privește fondul reglementării, cât și forma. În ceea ce privește **forma**, după cum am precizat deja, anterior legea nu opera o clasificare, ca în prezent. Referitor la **substanța reglementării**, se poate constata că a intervenit o diminuare a atribuțiilor consiliului local, corespunzător creșterii atribuțiilor aferente primarului[1]. Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 286/2006 și republicată, consacră mai multe categorii de atribuții, în interiorul cărora sunt enumerate atribuțiile concrete pe care le exercită consiliul local:

a) **atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul local aprobă statutul localității și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local; ștatul de funcții al aparatului de specialitate al primarului, al instituțiilor și serviciilor publice de interes local; exercită în numele localității, drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome.

b) O a doua categorie o reprezintă **atribuțiile privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare, bugetul local, contractarea sau garantarea de împrumuturi; stabilește impozitele și taxele locale[2]. Totodată, consiliul local aprobă documentația pentru lucrările de investiții, strategiile de dezvoltare economico-socială și duce la îndeplinire măsurile necesare în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor.

c) În a treia categorie intră **atribuțiile privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului.** În acest sens, consiliul local hotărăște cu privire la modalitățile de punere în valoare a bunurilor proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale; avizează sau aprobă documentațiile de amenajare a teritoriului și de urbanism și atribuie denumiri de străzi, piețe, obiective de interes local.

d) O altă categorie include **atribuțiile privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni,** prin care consiliul local asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din domeniul educației sociale, sănătate, cultură, sport, tineret, ordine publică, situații de urgență, protecția mediului, a monumentelor istorice, evidența persoanelor, căi de comunicație, canalizare și alte servicii prevăzute de lege.

e) O ultimă categorie cuprinde **atribuțiile privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.** În exercitarea acestei atribuții, în principal consiliul local hotărăște cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau străinătate.

§ 8. Funcționarea consiliului local

Forma de lucru a consiliului local este **ședința,** care are caracter lunar, la cererea primarului. În afară de **ședințele ordinare,** mai există și **ședințe extraordinare,** care pot avea loc ori de câte ori este necesar, la **cererea primarului** sau a unei **treimi din numărul membrilor consiliului.**

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 214.

[2] Pentru dezvoltări asupra reglementării acestei materii, v. I. Nicola, *Considerații cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele și taxele locale și a legislației complementare,* în RDP nr. 1/2003, pp. 79-87.

Pentru a fi legal constituite, legea impune prezenţa majorităţii consilierilor în funcţie (art. 40). Şedinţele sunt conduse de un preşedinte de şedinţă, ales pentru o perioadă de 3 luni, care va conduce şedinţele consiliului şi va semna hotărârile adoptate de acesta.

Interesant de subliniat este faptul că **prezenţa consilierilor la şedinţă este obligatorie**. Cazurile în care se consideră că absenţa consilierilor este motivată urmează a fi stabilite prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului local.

În cazul în care un consilier absentează nemotivat de două ori consecutiv, este sancţionat în condiţiile regulamentului de organizare şi funcţionare a consiliului local.

Legea consacră caracterul public al şedinţelor consiliului local, cu excepţia cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfăşoare cu uşile închise. Practica funcţionării organelor colegiale evidenţiază, astfel utilizarea a două modalităţi de vot: **votul deschis**, este cel care permite identificarea votantului (în acest caz, libertatea acestuia este îngrădită de posibilitatea de a suporta diverse consecinţe, ca urmare a voinţei exprimate) respectiv **votul secret**, cel care asigură anonimatul votantului, astfel încât libertatea de voinţă a votantului este respectată[1]. Lucrările fiecărei şedinţe sunt consemnate într-un proces-verbal, semnat de consilierul care conduce şedinţa şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale.

În cadrul şedinţelor consiliului local se încheie un *proces-verbal*, care *„face parte din categoria operaţiunilor administrative"*, el fiind consacrat expres de art. 42 alin. (3)-(7) din Legea nr. 215/2001, *„având rolul de formalitate procedurală concomitentă necesară adoptării actului administrativ, în speţă a hotărârilor consiliilor locale/judeţene"*[2].

În literatura de specialitate s-a pus în discuţie **care este persoana care are competenţa să deschidă şedinţa consiliului lui,** conturându-se, practic, trei soluţii[3]:

a) această persoană este **primarul,** argumentându-se, în principal, pe ideea că el este cel care convoacă în şedinţă consiliul local şi supune spre aprobare ordinea de zi. O asemenea soluţie nu poate fi acceptată deoarece primarul nu este singurul care poate convoca consiliul local în şedinţă, un asemenea drept are şi **cel puţin o treime din numărul consilierilor,** ceea ce nu înseamnă că toţi consilierii care au convocat şedinţa o vor şi deschide.

b) această competenţă aparţine **secretarului unităţii administrativ-teritoriale,** pe considerentul că el este cel care, la începutul şedinţei, supune spre aprobare procesul-verbal al şedinţei anterioare. Nici această soluţie nu poate fi primită, deoarece atribuţiile secretarului sunt expres prevăzute de lege şi ele vizează, în principal, buna organizare şi desfăşurare a şedinţelor, nu deschiderea lor. Mai mult chiar, şi la şedinţele de consiliu judeţean, secretarul judeţului face acest lucru, ceea ce nu înseamnă că el deschide şedinţa, acest rol având-l preşedintele consiliului judeţean.

c) o a treia opinie este aceea că şedinţele consiliului local sunt deschise de **preşedintele de şedinţă,** care se alege pe o perioadă de 3 luni, tocmai pentru a conduce

---

[1] L.C. Kund, *Aspecte teoretice şi practice privind secretul votului, în cazul adoptării hotărârilor referitoare la persoane, de către consiliile locale şi judeţene,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 266-274.

[2] I. Imbrescu, D.L. Ciobanu, *Câteva adnotări pe marginea practicii administrative cu privire asupra operaţiunilor administrative şi a procesului-verbal al şedinţelor consiliilor locale şi judeţene,* în Dreptul nr. 1/2017, p. 171.

[3] A. Vasile, I. Imbrescu, *Consideraţii în legătură cu persoana care are competenţa de a deschide şedinţa de consiliu local,* în RDP nr. 1/2008, pp. 70-72.

şedinţele de consiliu local, inclusiv de a le deschide. E greu de acceptat că o persoană **deschide şedinţa,** iar o alta o **conduce.**

După cum am arătat, legea recunoaşte posibilitatea ca în consiliile locale în care consilierii aparţinând unei minorităţi naţionale reprezintă cel puţin o cincime din numărul total, la şedinţele consiliului local să se poată folosi şi limba maternă a minorităţii respective. Înainte de modificare, legea făcea referire la o treime din numărul consilierilor, însă, în urma modificărilor care s-au produs prin Legea nr. 286/2006, textul actual vorbeşte despre o cincime din numărul consilierilor[1].

§ 9. Actele consiliului local

În exercitarea atribuţiilor care-i revin, consiliul local adoptă, potrivit articolului 45, **hotărâri,** care se comunică în mod obligatoriu primarului localităţii şi prefectului judeţului. Hotărârile se adoptă cu **votul majorităţii membrilor prezenţi,** în afară de cazurile în care prin lege sau prin regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului se prevede o altă majoritate. Cu **votul majorităţii consilierilor locali** în funcţie se adoptă acele hotărâri care privesc bugetul local, contractarea de împrumuturi, impozite şi taxe locale, participarea la programe de dezvoltare judeţeană, regională, zonală sau transfrontalieră, organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităţilor şi amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorităţi publice, cu persoane juridice române sau străine. Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu **votul a două treimi din numărul total al consilierilor în funcţie.** Asupra acestei dispoziţii continuă să se manifeste dispute, primarii şi preşedinţii de consilii judeţene apreciind că ar fi îngrăditoare, că poate atrage blocarea unor proiecte în mod nejustificat şi că s-ar impune înlocuirea ei[2]. În ceea ce ne priveşte, o considerăm benefică şi proteguitoare pentru patrimoniul unităţilor administrativ-teritoriale şi am militat, din toate ipostazele vieţii noastre profesionale şi publice, pentru menţinerea ei.

Legea recunoaşte, prin art. 45 alin. (5), posibilitatea ca unele hotărâri să fie adoptate prin vot secret. Acele hotărâri care au caracter individual, care privesc anumite persoane, sunt luate întotdeauna prin vot secret. Hotărârile consiliului local se semnează de către preşedintele de şedinţă, se contrasemnează de secretar. În situaţia în care consilierul care a condus şedinţa lipseşte sau refuză să semneze o anumită hotărâre, aceasta va fi semnată de 3-5 consilieri. Secretarul are aptitudinea legală de a nu contrasemna hotărârea, atunci când apreciază că aceasta este ilegală [art. 48 alin. (1)]. Într-o atare situaţie, el este obligat să-şi prezinte motivat opinia sa, care urmează a fi consemnată în procesul-verbal al şedinţei. Secretarului îi revine şi misiunea să comunice în scris hotărârea primarului şi prefectului, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data adoptării. Din punctul de vedere al naturii lor juridice, **hotărârile consiliului local** sunt **acte administrative,** care

---

[1] Ca senator, membru al Comisiei de administraţie publică şi organizarea teritoriului, ne-am opus acestei modificări, însă amendamentul nostru a fost respins pe considerentul că Legea nr. 215/2001 impune, pentru recunoaşterea anumitor drepturi ale minorităţilor etnice în raport cu administraţia publică locală, procentul de 20%, ceea ce înseamnă o cincime din numărul total.

[2] Astfel de discuţii au avut loc inclusiv în şedinţele colectivului de adoptare a proiectului legii privind Codul administrativ şi le întâmpinăm la toate întâlnirile pe care le avem cu reprezentanţi ai administraţiei publice locale.

pot avea **caracter normativ** sau **individual**[1]. În funcţie de acest caracter poate fi stabilită data intrării în vigoare a hotărârii, fiind vorba despre: **data aducerii la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ; data comunicării hotărârilor cu caracter individual.** În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20 % din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţă publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba maternă a acestora.

§ 10. Răspunderea consilierilor

Din coroborarea dispoziţiilor legale şi raportarea lor la Constituţie, credem că se pot identifica următoarele forme ale răspunderii consilierilor[2]:

a) **o răspundere administrativ disciplinară,** care se poate concretiza în următoarele sancţiuni: **suspendarea de drept din funcţie a consilierului,** care poate interveni numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Este vorba despre situaţiile în care consilierul a fost trimis în judecată pentru săvârşirea, cu intenţie, a unor fapte penale, precum şi în situaţia în care s-a pus în mişcare acţiunea penală, dacă s-a luat împotriva consilierului măsura arestării preventive. În această situaţie, instanţa de judecată are obligaţia legală să comunice, de îndată, prefectului, situaţia intervenită, pentru ca acesta, prin ordin, să ia act de intervenţia suspendării de drept. Intrarea în vigoare a Codurilor penal şi de procedură penală au introdus, în ansamblul pedepselor penale şi pe cea a **arestului la domiciliu,** care nu este menţionat de Legea nr. 215/2001 pentru că nu exista la data adoptării ei. Soluţia o regăsim în art. 22 din Legea nr. 255/2013 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 135/2010 privind Codul de Procedură penală şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative care cuprind soluţii procesual penale. Textul prevede că în situaţia în care legislaţia penală *„(...) face referire la măsura arestării preventive, referirea se consideră a fi făcută şi la măsura arestului la domiciliu"*. În acelaşi sens s-a pronunţat şi Curtea Constituţională prin Decizia nr. 740/2015[3], prin care a statuat că **măsura arestului la domiciliu este similară arestării preventive**[4]**.** De aici concluzia că **instituirea măsurii arestului la domiciliu va atrage după sine intervenţia suspendării de drept a mandatului de ales local, indiferent care este acesta.** De altfel, proiectul Codului administrativ suplineşte această carenţă, prevăzând, spre exemplu, în art. 159 alin. (1) lit. b) că **suspendarea mandatului primarului sau viceprimarului intervine atunci când a intervenit măsura arestului la domiciliu.**

Prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali au fost introduse anumite sancţiuni disciplinare specifice consilierilor, cum ar fi **avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de şedinţă, excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate şi retragerea indemnizaţiei de şedinţă pentru o perioadă de 1-2 luni;**

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 176.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, *op. cit.*, vol. I, pp. 508-511.

[3] Publicată în M. Of. nr. 927 din 15 decembrie 2015.

[4] Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, *op. cit.*, vol. I, ed. 4, pp. 357-358 şi opiniile acolo citate.

b) **o răspundere administrativ patrimonială**, care intervine în baza articolelor 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) **o răspundere penală,** care poate atrage după sine, cum spuneam, intervenţia suspendării consilierului împotriva căruia s-a luat măsura arestării preventive. În cazul în care consilierul suspendat a fost găsit nevinovat, el are dreptul la despăgubiri, în condiţiile prevăzute de lege.

§ 11. Dizolvarea consiliului local

Îşi află reglementarea în secţiunea a IV-a a capitolului II, articolul 55[1], care instituie două tipuri de dizolvare, respectiv **dizolvare de drept şi prin referendum**[2]. Potrivit articolului 55 alin. (1), dizolvarea de drept a consiliului local intervine în trei situaţii:

a) când consiliul nu se întruneşte timp de două luni consecutiv, deşi a fost convocat potrivit prevederilor legale;

b) când nu a adoptat în trei şedinţe ordinare consecutive nicio hotărâre;

c) când numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unu şi nu se poate completa prin supleanţi. Intervenţia situaţiilor mai sus menţionate se comunică de către primar, viceprimar, secretar, sau orice persoană interesată instanţei de contencios administrativ, a cărei hotărâre se comunică prefectului.

Cel de-al **doilea tip** este **dizolvarea prin referendum,** care poate fi iniţiat de 25% din numărul cetăţenilor cu drept de vot înscrişi pe listele de alegători. Referendumul local poate fi definit ca reprezentând *un procedeu al democraţiei semi-directe şi, totodată, un mijloc de accentuare a autonomiei locale, prin intermediul căruia, în condiţiile legii, cetăţenii din unităţile administrativ-teritoriale se pronunţă în mod direct, asupra unor probleme de interes local, adoptând decizii obligatorii pentru reprezentanţii lor (autorităţile publice locale)*[3]. Referendumul se organizează de o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al acestuia, unul al primarului, al consiliului local (sau judeţean, când referendumul priveşte dizolvarea consiliului judeţean). Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puţin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar pentru dizolvare trebuie să se pronunţe cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate. În perioada dintre momentul dizolvării şi constituirea, în urma alegerilor, a unui nou consiliu local, problemele curente ale comunei sau oraşului vor fi rezolvate de **primar**, sau, în lipsa acestuia, de **secretarul** unităţii administrativ-teritoriale, în limita competenţelor care le revin acestora. După cum s-a remarcat în literatura de specialitate, legiuitorul nu condiţionează organizarea referendumului care are ca scop dizolvarea consiliului local de o activitate nelegală, inoportună ori de inactivitate a acestuia. Din această perspectivă, prevederea şi procedura pe care o instituie pot deveni periculoase, electoratul dintr-o

---

[1] Astfel cum a fost el modificat de pct. 1 al art. I din Legea nr. 59 din 31 martie 2010, publicată în M. Of. nr. 222 din 8 aprilie 2010.

[2] Pentru o analiză detaliată a referendumului local, v. F.C. Kund, *Consideraţii privind referendumul local în România,* în RDP nr. 3/2004, pp. 38-56.

[3] F.C. Kund, *Consideraţii privind referendumul local în România, art. cit.,* pp. 43-44.

unitate administrativ teritorială sau alta putând fi manipulat din interese politice oculte[1]. De aceea apreciem că *de lege ferenda,* se impune ca **textul privind dizolvarea prin referendum a consiliului local,** ca şi a celui judeţean, de altfel, dispoziţiile aplicându-se în mod corespunzător, **să fie completat cu un text care să prevadă cauzele care pot atrage organizarea unui referendum pentru dizolvare.** Legea recunoaşte, prin articolul 55 alin. (2), **dreptul primarului, al viceprimarului, al secretarului de unitate administrativ-teritorială sau al oricărei persoane interesate de a sesiza instanţa de contencios administrativ competentă cu privire la cazurile de dizolvare intervenite.** Instanţa analizează situaţia de fapt şi se pronunţă cu privire la dizolvarea consiliului local, prin **hotărâre** care este **definitivă şi se comunică prefectului.**

§ 12. Primarul

Coroborând articolul 21 cu articolele cuprinse în capitolul III din Legea nr. 215/2001, desprindem concluzia că **primarul** reprezintă **autoritatea administraţiei publice locale cu caracter executiv**[2]. Legea română a administraţiei publice locale, ca şi legea anterioară, consacră un dublu statut al primarului: **autoritatea care reprezintă colectivitatea teritorială** care l-a ales, sau, într-o formulă consacrată în limbajul juridic francez *„agent al colectivităţii teritoriale"*; **autoritate ce reprezintă puterea statală** la nivelul unităţii administrativ-teritoriale, sau, în acelaşi limbaj, *„agent al statului"* la nivelul comunei, oraşului (municipiului). Considerăm că înţelegerea completă a statutului juridic al primarului, în acord cu principiul autonomiei locale, impune stabilirea unui raport între consiliile locale şi primari, astfel încât aceste autorităţi să fie pe deplin compatibile şi să contribuie, împreună, la soluţionarea problemelor de interes local[3]. Este cunoscut faptul că în istoria post-decembristă s-au înregistrat situaţii conflictuale de notorietate, cum ar fi cea dintre un fost Consiliu General al municipiului Bucureşti şi un fost Primar General al Capitalei, care au paralizat efectiv activitatea la nivelul Capitalei, printr-o situaţie litigioasă interminabilă care s-a dus nu numai în plan politic, ci şi în plan juridic, cele două autorităţi atacându-şi reciproc actele administrative pe care le emiteau în faţa instanţei de contencios administrativ. Într-un asemenea context, Curtea Constituţională a şi adoptat o decizie prin care statuează că este de neacceptat ca aceste autorităţi publice să-şi atace una alteia actele în faţa instanţei de contencios administrativ (Decizia nr. 356/2002)[4]. Prin articolul 77 din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale se consacră termenul de *primărie,* care este o structură funcţională cu activitate permanentă,

---

[1] I. Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 265.

[2] V. Vedinaş, *Primarul, autoritate executivă a autonomiei locale,* în Dreptul nr. 6/1997, pp. 7-15.

[3] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituţia României comentată şi adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1992, p. 271.

[4] Publicată în M. Of. nr. 136 din 3 martie 2003 „Astfel, ...atât hotărârile Consiliului local, cât şi dispoziţiile primarului sunt fie acte cu caracter normativ, fie acte cu caracter individual. Aceste acte sunt supuse unui control judecătoresc simetric, nici una dintre cele două autorităţi neputând ataca direct, în contencios administrativ, actele emise de cealaltă".

formată din primar, viceprimar, secretar, aparatul propriu de specialitate al primarului. În literatura de specialitate s-a exprimat opinia conform căreia ar trebui eliminată această structură care este primăria, pe motiv că nu are suport constituțional[1]. Nu putem împărtăși o asemenea opinie, dat fiind faptul că inexistența unor prevederi exprese în Constituție, care să facă referire la *primărie* nu trebuie să atragă consecința eliminării, pentru că prin Constituție nu se epuizează sfera tuturor subiectelor de drept public sau de drept privat din România. Dacă am urma un asemenea raționament, ar trebui desființate toate autoritățile publice care nu au o recunoaștere constituțională expresă, ceea ce este de neacceptat. Mai mult chiar, am putea spune că, de vreme ce Constituția rezervă unei legi organice reglementarea organizării și funcționării administrației publice locale și a regimului autonomiei locale, înseamnă că ea recunoaște legiuitorului posibilitatea de a crea acele structuri care să permită organizarea și funcționarea corespunzătoare a administrației publice la nivelul colectivităților teritoriale locale.

§ 13. Alegerea primarului

Ca și în cazul consiliului local, se face prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Modul de alegere a primarului s-a realizat până în prezent într-o formă care presupunea, ca regulă, organizarea a două tururi de scrutin. Aceasta deoarece, în primul tur de scrutin era declarat ales primarul care a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate. Când nu se realiza această majoritate, se organiza al doilea tur de scrutin, în cel mult două săptămâni, între candidații aflați pe primele două locuri. Era declarat ales cel care a obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În anul 2011, s-a produs o modificare de substanță în procedura de alegere a primarului, urmare a modificărilor aduse Legii nr. 67/2004 privind organizarea alegerilor locale, prin Legea nr. 129/2011[2], procedură menținută și prin actuala Lege nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Astfel, în prezent primarul se alege prin **scrutin majoritar uninominal organizat într-un singur tur,** fiind **declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur, cel mai mare număr de voturi.** În ceea ce ne privește, nu împărtășim această modificare legislativă, pe considerentul că ea știrbește din legitimitatea celui care deține funcția de primar.

Condiții pentru alegerea primarului. Ca și pentru consilieri, Legea electorală impune aceleași condiții, și anume: să aibă drept de vot; să fi împlinit 23 de ani până în ziua alegerilor; să aibă domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care urmează să fie aleși; să nu le fie interzisă asocierea în partide politice.

§ 14. Mandatul primarului. Este de **4 ani** și se exercită de la data depunerii jurământului în fața consiliului local până la data depunerii jurământului de către primarul nou ales. Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav. Această posibilitate de prelungire prin

---

[1] A.-L. Nicu, *Considerații privind conceptul de primărie și fundamentul ei juridic*, în lucrarea *„Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene"*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu, pp. 317-322.

[2] Publicată în M. Of. nr. 444 din 24 iunie 2011 (în prezent abrogată, prin articolul 136 din Legea nr. 115/2015).

lege organică reprezintă o constantă în cazul mandatelor exercitate în urma alegerii sau numirii într-o funcţie de demnitate publică. Astfel, potrivit art. 83 alin. (3) din Constituţie, mandatul Preşedintelui României poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Coroborând toate prevederile legale privind dobândirea, exercitarea, suspendarea şi încetarea mandatului de primar, observăm că legiuitorul consideră că mandatul primarului trebuie exercitat cu caracter de permanenţă, de către persoane demne şi care dispun de capacitate juridică, având domiciliul în unitatea administrativ-teritorială în care au fost alese, în condiţiile în care validarea în funcţie s-a făcut cu respectarea legalităţii[1].

§ 15. Statutul primarului este format din totalitatea drepturilor, obligaţiilor, atribuţiilor şi responsabilităţilor pe care i le consacră Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali şi Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, care dau identitate acestei autorităţi în sistemul autorităţilor administraţiei publice din România. O asemenea problemă ar putea fi abordată într-o cercetare de sine stătătoare, astfel încât ne vom rezuma în esenţă, la următoarele dimensiuni ale acestui statut: a) primarul este în egală măsură reprezentant al statului, dar şi reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în care a fost ales şi îşi desfăşoară activitatea; b) conduce serviciile publice locale şi aparatul de specialitate al primarului, numeşte, revocă din funcţie şi sancţionează personalul acestui aparat. Precizăm că una din modificările aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/ 2006 este aceea privind titulatura aparatului de specialitate, care anterior era calificat a fi **al consiliului local**, iar în forma actuală, este vorba despre *aparatul de lucru al primarului,* în acest fel făcându-se o benefică clarificare, a cărei necesitate a fost sesizată în literatura de specialitate încă de la apariţia Legii nr. 215/2001[2]; c) îndeplineşte **o funcţie de autoritate publică**, şi **se bucură, pe timpul mandatului, de o anumită protecţie** prevăzută de legea penală; d) se află **în serviciul colectivităţii locale care l-a ales,** fiind, cum se exprimă doctrina franceză, un **agent al acelei colectivităţi**, calitate care primează faţă de cea de **agent al statului;** e) **reprezintă unitatea administrativ-teritorială** în raporturile cu alte autorităţi publice, cu persoane fizice sau juridice din ţară sau din străinătate, precum şi în justiţie; f) pe perioada mandatului, **raportul de muncă sau de serviciu** la o societate, regie autonomă, instituţie publică, **se suspendă,** iar după încetarea mandatului îşi reia activitatea, **durata mandatului** constituind **vechime în muncă;** g) se bucură de anumite **drepturi şi îndatoriri specifice** cum ar fi: dreptul de a-şi păstra postul reluat după încetarea mandatului timp de 2 ani, perioadă în care nu poate interveni nici o modificare sau încetare a raportului de muncă sau de serviciu; dreptul la decontul cheltuielilor de transport şi plata cursurilor de formare şi perfecţionare profesională organizate de instituţii specializate în decursul unui an; dreptul de a primi **o indemnizaţie,** despre care legea prevede că e **singura formă de retribuire,** în acest fel eliminându-se situaţiile create inclusiv la nivel de jurisprudenţă privind dreptul primarilor şi viceprimarilor de a primi diferite sporuri; îndatorirea de a exercita funcţia cu bună-credinţă şi fidelitate faţă de colectivitatea care l-a ales şi faţă de ţară.

---

[1] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 67.

[2] R.N. Petrescu, *Probleme actuale ale administraţiei publice locale în România,* în RDP nr. 2/2002, p. 58.

În anul 2015 a fost adoptată Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[1], prin care s-a prevăzut că **primarii, viceprimarii, președinții și vicepreședinții de consilii județene care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege în vederea pensionării și care nu mai sunt realeși pentru un nou mandat au dreptul, la încetarea mandatului, la indemnizație pentru limită de vârstă, al cărei cuantum se asigură în limita a 3 mandate și se calculează ca produs al numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată.** Prin Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 20 ianuarie 2016[2] **a fost declarată neconstituțională** legea care a propus această modificare. Printre considerentele invocate de Curtea Constituțională s-a avut în vedere faptul că *„(...) prin acordarea acestei indemnizații numai unor aleși locali, (...) legiuitorul a încălcat art. 16 alin. (1) din Constituție, stabilind un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași subcategorii juridice"*. Decizia a fost pronunțată cu o opinie concurentă[3] în care s-a reținut că *„(...) prin decizia pronunțată, Curtea ar fi trebuit să constate caracterul neîntemeiat al criticii de neconstituționalitate în raport cu articolul 16 alin. (1) din Constituție"*. În opinia noastră, argumentele invocate în decizia Curții Constituționale prin care s-a declarat neconstituțională Legea de modificare și completare a Legii nr. 393/2004 sunt forțate, pentru considerentele care au fost prezentate și în opinia concurentă. Nu se poate asimila statutul primarului, președintelui consiliului județean, al viceprimarului și vicepreședintelui consiliului județean cu al celorlalți consilieri locali și județeni. Indemnizația pentru limită de vârstă, în măsura în care are o altă natură juridică decât pensia de serviciu, nu poate să fie considerată un privilegiu acordat acestora. Aceeasta cu atât mai mult cu cât ea este acordată și altor categorii de persoane, cum ar fi parlamentarii sau foștii Președinți ai României, categorii care, cum au apreciat și semnatarii opiniei concurente *„...pot constitui un reper/termeni de comparație, întrucât numai acestea sunt alese de popor."*.

Constituționalitatea introducerii, printr-o completare a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, a indemnizației lunare pentru limită de vârstă pentru aleșii locali a fost analizată și printr-o altă Decizie a Curții Constituționale, cu nr. 581 din 20 iulie 2016[4]. Ca și în Decizia nr. 22/2016, Curtea a reținut, printre alte argumente care au determinat declararea neconstituționalității ei, și *lipsa de definire, în mod clar și precis, a indemnizației pentru limită de vârstă.* S-a mai reținut faptul că *„legiuitorul acordă indemnizația pentru limită de vârstă numai primarilor, viceprimarilor, președinților și vicepreședinților consiliilor județene, așadar nu s-a conformat criteriului alegerii, în sensul de a se acorda această indemnizație întregii subcategorii a aleșilor locali (...)"*[5].

Prin proiectul Codului administrativ s-a reintrodus prevederea privind indemnizația pentru limită de vârstă, cu deosebirea că se precizează, în art. 210 alin. (1), că *persoanele îndreptățite la indemnizația pentru limită de vârstă sunt cele care au exercitat funcții de autoritate executivă.*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

[2] Publicată în M. Of. nr. 160 din 2 martie 2016.

[3] Opinia concurentă a aparținut judecătorilor Mona-Maria Pivniceru, Simona-Maya Teodoroiu și Puskas Valentin Zoltan.

[4] Publicată în M. Of. nr. 737 din 22 septembrie 2016.

[5] Decizia nr. 22/2016, par. 41 și Decizia nr. 581/2016, par. 51.

Incompatibilităţile funcţiei de primar. Sunt stabilite în Cartea I, Titlul IV, capitolul III, secţiunea a 4-a, art. 87 din Legea nr. 161/2003, care prevede că funcţia de primar, ca şi cea de viceprimar, primar general sau viceprimar general al municipiului Bucureşti, preşedinte sau vicepreşedinte de consiliu judeţean, este incompatibilă cu: funcţia de consilier local; funcţia de prefect sau subprefect; calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia; funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru în consiliul de administraţie sau cenzor sau orice funcţie de conducere sau de execuţie la societăţi, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, la regiile autonome de interes naţional sau local, la companiile şi societăţile naţionale, precum şi la instituţiile publice; funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la o societate comercială; funcţia de reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăţilor comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăţi comerciale de interes naţional; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; calitatea de senator sau deputat; funcţia de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcţie asimilată acestora; orice alte funcţii publice sau activităţi remunerate, în ţară sau în străinătate, cu excepţia funcţiei de cadru didactic sau a funcţiilor în cadrul unei asociaţii, fundaţii sau alte organizaţii neguvernamentale. De asemenea, pe durata exercitării mandatului, primarul nu poate deţine funcţia de consilier judeţean. Legea consacră însă expres posibilitatea ca primarul să exercite funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice. Remarcăm faptul că incompatibilităţile prevăzute de actuala lege sunt mai numeroase faţă de cele stabilite anterior în fostul art. 62 din Legea nr. 215/2001, dispoziţii abrogate[1] în prezent.

Prin jurisprudenţa bogată a Curţii Constituţionale[2] s-a statuat că instituirea prin lege a reglementărilor privind incompatibilităţile este impusă de necesitatea îndeplinirii cu obiectivitate de către persoanele care exercită o demnitate publică sau o funcţie publică de autoritate a atribuţiilor ce le revin potrivit Constituţiei în condiţiile unei depline imparţialităţi, ale integrităţii, transparenţei şi supremaţiei interesului public. Aceasta nu înseamnă însă că trebuie abandonată filozofia lor printr-o interpretare şi aplicare excesivă. Astfel, Î.C.C.J. (S.C.A.F.) a statuat în sensul că *„nu sunt întrunite elementele constitutive ale stării de incompatibilitate reglementată de art. 87 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 161/2003 în cazul în care intimatul reclamant, în calitate de primar al Comunei S., reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale în Adunarea Generală a Acţionarilor, a acţionat pentru un interes social, şi nu pentru unul personal (...)"*[3].

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, p. 234.

[2] A se vedea Decizia nr. 225 din 15 februarie 2011, publicată în M. Of. nr. 294 din 28 aprilie 2011; Decizia nr. 1484 din 10 noiembrie 2011, publicată în M. Of. nr. 895 din 16 decembrie 2011; Decizia nr. 396 din 1 octombrie 2013, publicată în M. Of. nr. 708 din 19 octombrie 2013; Decizia nr. 641 din 1 noiembrie 2016, publicată în M. Of. nr. 9 din 5 ianuarie 2017.

[3] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie*, în RDP nr. 1/2018, p. 146.

§ 16. Atribuțiile primarului

După cum am remarcat deja, atunci când am analizat atribuțiile consiliului local, prin Legea modificatoare nr. 286/2006 s-a urmărit o consolidare a statutului primarului în raporturile sale cu consiliul local, lucru realizat și prin preluarea unor atribuții de la consiliul local și transferarea lor către primari[1]. Primarul îndeplinește mai multe atribuții prevăzute de art. 63 din Legea nr. 215/2001, care, anterior adoptării Legii nr. 286/2006, erau numai enunțate, ceea ce a determinat doctrina să le grupeze pe mai multe categorii[2]. Articolul 63 din Legea nr. 215/2001 enumeră următoarele categorii de atribuții:

a) **atribuții exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii.** În exercitarea acestor atribuții, primarul îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară și asigură funcționarea serviciilor de profil, atribuții privind alegerile, recensământul, referendumul și altele stabilite de lege;

b) **atribuții referitoare la relația cu consiliul local.** Astfel, primarul prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, alte rapoarte și informări, elaborează strategii pentru dezvoltarea unității administrativ-teritoriale;

c) **atribuții referitoare la bugetul local.** În exercitarea acestor atribuții, primarul exercită funcția de ordonator principal de credite, întocmește proiectul bugetului local, inițiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi, verifică corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial a contribuabililor;

d) **atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor.** În exercitarea acestor atribuții, primarul coordonează realizarea serviciilor publice de interes local, ia măsuri pentru prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență, inventarierea bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale, numește, sancționează, încadrează, eliberează din funcție personalul din cadrul aparatului propriu de specialitate, asigură elaborarea planurilor urbanistice, emite avize, acorduri și autorizații și ia măsuri pentru realizarea angajamentelor asumate în vederea integrării europene. În afara categoriilor enunțate, consiliul local îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege. În vederea exercitării atribuțiilor sale, primarul colaborează cu serviciile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate și cu consiliul județean. Primarul deleagă viceprimarului, sau, după caz, viceprimarilor, prin dispoziție, exercitarea anumitor atribuții care îi revin.

§ 17. Actele primarului

În exercitarea atribuțiilor sale, primarul, potrivit articolului 68 din lege, adoptă dispoziții, care se comunică în mod obligatoriu prefectului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la adoptarea lor și devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoștință publică

[1] I. Nicola, *op. cit.*, 2007, p. 238.

[2] Cu privire la diferite clasificări ale atribuțiilor primarului, v.: R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, pp. 190-194; I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, pp. 247-250.

sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz[1]. Legea actuală prevede expres că dispoziţiile primarului pot avea atât **caracter normativ**, cât şi **caracter individual**, însă precizăm că majoritatea dispoziţiilor emise de primar au caracter individual, ele vizând situaţia unor subiecte de drept determinate, precum numiri în funcţie, aplicarea unor sancţiuni. Actele primarului, ca orice acte administrative, sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti în baza art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie şi prevederilor Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. În baza art. 123 alin. (5) din Constituţie şi a prevederilor Legii nr. 340/2004, cu modificările şi completările ulterioare, şi Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, ele se supun controlului de legalitate exercitat de prefect.

§ 18. Răspunderea primarului

Răspunderea juridică intervine atunci când autorităţile publice ori funcţionarii publici săvârşesc abateri, produc prejudicii sau tulburări bunului mers al activităţii administraţiei, abuzuri de orice natură sau vatămă drepturile şi interesele legitime ale cetăţenilor[2].

Într-o lucrare de specialitate[3], răspunderea juridică este definită a reprezenta o formă a răspunderii funcţionarului public pentru încălcarea obligaţiilor de serviciu, în virtutea raporturilor de drept administrativ care există între acestea şi administraţia publică, ea îmbrăcând formele **răspunderii disciplinare, penale, civile (patrimoniale)** sau **administrative**. Definiţia se referă, într-un mod deficitar, în opinia noastră, la funcţionarul public, limitându-i accepţiunea, din punct de vedere al autorului faptei, doar la acesta. Corect ar fi fost ca ea să aibă în vedere nu doar pe funcţionarul public, ci şi pe un demnitar, ales sau numit, la nivel local sau central. Deficitar este şi faptul că *răspunderea juridică e definită ca fiind formă a răspunderii funcţionarului public,* ceea ce înseamnă **definirea unui concept prin el însuşi,** fapt care nu este indicat a se realiza. De aceea, apreciem că o **definiţie mai completă a răspunderii juridice** ar fi aceea că **ea reprezintă situaţia juridică apărută în cazul în care titularul unei funcţii sau demnităţi publice încalcă atribuţiile care îi revin, în baza raportului de drept public (constituţional sau administrativ) pe care îl are cu autoritatea sau instituţia publică, săvârşind o abatere disciplinară, contravenţională, producătoare de prejudicii materiale sau morale sau o faptă penală.**

Regimul juridic al răspunderii primarului este guvernat de principiul conform căruia **în exercitarea atribuţiilor sale, primarul este ocrotit de lege,** ceea ce nu exclude intervenţia unor forme de răspundere. Articolul 61 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevede că primarul *îndeplineşte o funcţie de autoritate publică.* Semnalăm şi modificarea intervenită în anul 2012 în textul articolului 21 din lege, potrivit căreia, **pentru apărarea intereselor unităţilor administrativ-teritoriale, primarul, respectiv preşedintele consiliului judeţean,**

---

[1] Aducerea la cunoştinţa publică a dispoziţiilor cu caracter normativ, ca şi a hotărârilor consiliului local cu acelaşi caracter, se face în **cinci zile de la data comunicării oficiale către prefect** [art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 raportat la art. 69 al legii].

[2] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în RDP nr. 2/2011, p. 63.

[3] A.P. Parlagi, *Dicţionar de administraţie publică,* Ed. Economică, Bucureşti, 2000, p. 127.

stă în judecată ca reprezentant legal şi nu în nume personal[1]. Existența acestui principiu nu înseamnă faptul că primarul este exonerat de orice formă de răspundere. Prin art. 128 se instituie **o răspundere administrativă, civilă, contravențională sau penală, după caz, pentru primar, viceprimar, consilieri, prefecți, subprefecți, secretari, precum şi pentru personalul din aparatul propriu pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor care le revin, potrivit legii.** Articolul 55 din Statutul aleşilor locali[2] prevede că **aleşii locali răspund, în condițiile legii, *administrativ, civil* sau *penal*, după caz,** pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

Comparând cele două texte, constatăm o anumită **deosebire între ele,** în sensul că în **Legea privind statutul aleşilor locali nu este menționată răspunderea contravențională.** Apreciem că neconcordanța este relativă, în sensul în care **noțiunea de răspundere administrativă include atât răspunderea disciplinară, cât şi pe cea contravențională**[3].

Sunt consacrate două sancțiuni specifice răspunderii administrativ-disciplinare a primarului, şi anume **suspendarea din funcție şi demiterea.** În caz de suspendare sau de vacanță a postului, atribuțiile sale sunt îndeplinite de viceprimar, până la data validării primarului nou ales.

Suspendarea din funcție a primarului este reglementată de lege numai sub forma **suspendării de drept,** care intervine **în cazul în care primarul a fost arestat preventiv.**

Instanței de judecată îi revine misiunea de a comunica prefectului despre intervenția măsurii arestării preventive, iar prefectul, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Discuțiile privind suspendarea mandatului consilierului local în cazul arestului la domiciliu sunt pe deplin valabile şi pentru primar.

Potrivit articolului 72[4] în caz de vacanță a postului sau de suspendare, viceprimarul exercită de drept atribuțiile primarului. Dacă sunt mai mulți viceprimari, consiliul local îl desemnează, prin vot secret pe cel ce va exercita funcția de primar şi va desemna un consilier local care va îndeplini, temporar, atribuțiile viceprimarului.

În cazul în care sunt suspendați şi primarul şi viceprimarul, consiliul local deleagă un consilier local care să îndeplinească atribuțiile primarului şi pe ale viceprimarului.

Suspendarea durează până la încetarea situației care a atras-o, iar dacă primarul este găsit nevinovat, acesta are dreptul, în condițiile legii, la plata salariilor corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat[5].

§ 19. Încetarea mandatului primarului are loc, de regulă, la data depunerii jurământului de către primarul nou ales. Prin excepție, mandatul încetează înainte de termen, fiind vorba despre o **încetare de drept şi ca urmare a rezultatelor unui referendum**

---

[1] A se vedea textul alin. (2[1]) al art. 21 din Legea nr. 215/2001, introdus de articolul unic al Legii nr. 74/2012, publicată în M. Of. nr. 346 din 22 mai 2012.

[2] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 216/2005; Legea nr. 249/2006; Legea nr. 286/2006; Legea nr. 144/2007; Legea nr. 35/2008; Legea nr. 58/2009; Legea nr. 187/2012).

[3] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului, art. cit.*, pp. 65-66.

[4] Articolul 72 din Legea nr. 215/2001 a fost modificat de art. III din O.U.G. nr. 68/2014, publicată în M. Of. nr. 803 din 4 noiembrie 2014.

[5] Pentru dezvoltări asupra regimului juridic al acestei instituții, v. N.R. Stoian, *Suspendarea din funcție a primarului în condițiile Legii nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale,* în RDP nr. 1/2003, pp. 74-78.

local. Încetarea de drept intervine, într-o **primă categorie de situaţii, în condiţiile Legii privind Statutul aleşilor locali nr. 393/2004.**

În conformitate cu prevederile articolului 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind statutul aleşilor locali, este vorba despre următoarele cazuri de **încetare de drept**[1]:

a) **demisia,** care potrivit articolului 17 din acelaşi act normativ, trebuie anunţată în scris, consiliului local şi prefectului. La prima şedinţă a consiliului local, preşedintele de şedinţă ia act de demisia intervenită, care se consemnează în procesul-verbal de şedinţă, după care prefectul constată, prin ordin, încetarea mandatului primarului. Ordinul prefectului, însoţit de un extras din procesul-verbal de şedinţă în care se consemnează încetarea mandatului prin demisie, se înaintează Ministerului Afacerilor Interne, care propune Guvernului stabilirea datei în care vor avea loc alegerile pentru primar.

În opinia noastră, **demisia nu poate fi calificată ca o încetare de drept a mandatului primarului. Încetarea de drept este aceea care intervine în baza unui text de lege,** ***ope legis,*** **sau** ***de jure,*** **ea nu mai presupune exprimarea voinţei persoanei al cărei mandat încetează. Demisia este un act voluntar,** iar **încetarea mandatului de primar ca urmare a unei demisii se încadrează în categoria** ***încetării mandatului ca urmare a voinţei titularului său.***

b) **intervenţia unei stări de incompatibilitate**[2]. Constatarea intervenţiei încetării mandatului se face de către prefect. Curtea Constutuţională, prin Decizia nr. 175 din 29 martie 2016[3], s-a pronunţat asupra atribuţiei prefectului de a constata încetarea mandatului primarului înainte de termen şi a statuat că legea atribuie prefectului doar rolul de **a constata,** de **a lua act de încetarea mandatului primarului,** urmare a intervenirii unei stări de incompatibilitate. Altfel spus, prefectul nu face el însuşi să înceteze mandatul primarului. Pentru aceste considerente, a statuat Curtea că prefectul realizează o formalitate necesară, în scopul funcţionării autorităţilor administraţiei publice locale, iar acest lucru nu atrage crearea unui raport de subordonare între primar şi prefect;

c) **schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială,** care, potrivit legii, atât în cazul consilierilor, cât şi al primarului, poate interveni numai după înscrierea în actul de identitate al celui în cauză a menţiunii corespunzătoare, de către organele abilitate de lege. Altfel spus, primarul poate avea reşedinţa într-o altă unitate administrativ-teritorială decât cea în care a fost ales, fără a-i afecta durata mandatului său[4];

d) **condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate.** În acest caz, încetarea intervine indiferent dacă prin hotărârea judecătorească s-a dispus executarea efectivă a pedepsei sau s-a dat cu suspendarea executării, articolul 15 litera e) nefăcând nici o distincţie în acest sens. Are aplicabilitate principiul de drept *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (unde legea nu distinge, nici noi (interpretul) nu distingem);

e) **punerea sub interdicţie judecătorească;**

f) **pierderea drepturilor electorale.**

---

[1] Textul mai prevedea o situaţie la lit. d), care a fost abrogată prin pct. 111 al art. I din Legea nr. 286/2006.

[2] Incompatibilităţile sunt prevăzute de art. 87 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[3] Publicată în M. Of. nr. 435 din 10 iunie 2016.

[4] Anton Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. a IV-a, p. 59.

g[1]) **pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărui listă a fost ales**[1]. Subliniem că pierderea calității de membru al partidului pe a cărui listă a fost ales determină încetarea mandatului numai dacă primarul a demisionat din partidul respectiv, spre deosebire de consilierii locali, al căror mandat încetează indiferent de modul în care aceştia îşi pierd calitatea de membri ai partidului politic pe ale cărui liste au fost aleşi.

După cum a statuat Curtea Constituțională în Decizia nr. 761 din 17 decembrie 2014[2], *„păstrarea calității de consilier local sau județean în ipoteza în care acesta nu mai aparține partidului pe lista căruia a fost inițial ales, ar echivala cu convertirea respectivului mandat într-un mandat de independent sau aparținând, eventual, altui partid politic în care consilierul s-a înscris ulterior. Or, în condițiile actualului sistem electoral ce prevede scrutinul de listă pentru alegerea consilierilor locali şi județeni (...) această ipoteză nu poate fi acceptată (...)".*

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 684 din 2 noiembrie 2017[3], Curtea s-a pronunțat asupra prevederilor art. 12 alin. (3) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. Ea a statuat că respectiva normă legală atribuie prefectului doar atribuția de a constata încetarea mandatului de consilier local sau județean în cazul pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărui/cărei listă a fost ales. Aceasta atrage concluzia cuprinsă şi în Decizia C.C.R. nr. 175/2016, anume îndeplinirea de către prefect doar a unei formalități necesare pentru funcționarea administrației locale, fără a fi determina un raport de subordonare între prefect, pe de o parte, şi consilierul local/județean, pe de altă parte.

Această viziune este împărtăşită şi prin Decizia C.C.R. nr. 53 din 7 februarie 2018[4], prin care Curtea a reținut, în paragrafele 38-39, că prefectul poate să intervină doar într-o situație de blocaj, care împiedică administrația locală să acționeze conform competenței sale. Atunci când prefectul intervine *tale quale,* în procedura de validare a mandatelor de consilier local după constituirea consiliului local, are loc o încălcare a prevederilor art. 120 alin. (1), art. 121 alin. (2) şi art. 123 alin. (2) şi (4) din Constituție[5], iar dispozițiile legale care îi conferă o asemenea prerogativă sunt nelegale.

Încetarea de drept mai intervine, în **a doua categorie de situații,** şi anumite: imposibilitatea de a fi exercitat mandatul datorită unei boli grave, certificate medical, timp de 6 luni pe parcursul unui an; dacă nu îşi exercită, în mod nejustificat, mandatul, timp de 45 de zile consecutive.

Legea recunoaşte posibilitatea ca mandatul primarului să înceteze şi ca urmare a rezultatului unui referendum local, organizat în condițiile legii, după aceeaşi procedură ca în cazul mandatului consiliului local sau județean.

Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează în situația în care primarul nesocoteşte interesele generale ale colectivității locale sau nu-şi exercită atribuțiile conferite de lege, inclusiv cele în care acționează ca reprezentant al statului.

---

[1] Litera g[1]) a fost introdusă de pct. 6 al art. I din Legea nr. 249/2006, publicată în M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2007.

[2] Publicată în M. Of. nr. 46 din 20 ianuarie 2015, paragrafele 39 şi 41.

[3] Publicată în M. Of. nr. 132 din 12 februarie 2018.

[4] Publicată în M. Of. nr. 277 din 28 martie 2018.

[5] Decizia C.C.R. nr 53/2018, par. 41.

Cererea trebuie să cuprindă, în mod obligatoriu **motivele** care au stat la baza ei; **numele şi prenumele; data şi locul naşterii; actul de identitate, semnătura olografă** a cetăţenilor care l-au solicitat. În conformitate cu articolul 70 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, pentru a se putea organiza referendum trebuie întrunite anumite condiţii, şi anume:

a) să fie solicitat în scris de cel puţin 25 % dintre locuitorii cu drept de vot;

b) procentul de 25% trebuie realizat în fiecare dintre localităţile componente ale comunei, oraşului sau municipiului.

Sunt aplicabile prevederile art. 55 alin. (5)-(7) din Legea nr. 215/2001 în ceea ce priveşte dizolvarea consiliului local, referitoare la cheltuieli, comisia înfiinţată prin ordin al prefectului, condiţiile de valabilitate a referendumului.

Indiferent de modalitatea în care se produce încetarea mandatului primarului, **prefectul** este **autoritatea competentă să constate prin ordin, încetarea mandatului.** La baza ordinului se vor afla un **referat** întocmit de secretarul unităţii administrativ-teritoriale, precum şi **actele** doveditoare ale motivului care determină încetarea. Primarul are posibilitatea să atace în faţa instanţei judecătoreşti de contencios administrativ ordinul prefectului, în termen de 10 zile de la comunicare, în acest caz procedura prealabilă nemaifiind îndeplinită[1]. Potrivit articolului 69 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, instanţa judecătorească are obligaţia să se pronunţe într-un interval de 30 de zile, iar hotărârea primei instanţe este definitivă şi irevocabilă. În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim o asemenea soluţie, pe care o considerăm în contradicţie cu principiul înscris în Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, privind recunoaşterea, pentru fiecare cetăţean, a dreptului la un proces echitabil, într-un termen rezonabil, judecat de un tribunal independent şi cel de a exercita o cale de atac efectiv.

Data alegerilor pentru funcţia de primar rămasă vacantă se va stabili de către Guvern, la propunerea prefectului, în termen de 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile în care ordinul prefectului putea fi atacat în faţa instanţei de contencios administrativ sau de la data pronunţării hotărârii prin care s-a respins acţiunea în anularea ordinului formulată de primar[2].

§ 20. Viceprimarul

Legea nr. 215/200, republicată, consacră dispoziţii referitoare la viceprimar atât în capitolul III intitulat *„Primarul şi viceprimarul"*, cât şi în alte articole, situate în alte părţi ale ei (exemplu articolul 128 care reglementează răspunderea care revine aleşilor locali, inclusiv viceprimarului). Viceprimarul este ales în mod indirect, respectiv de către consiliul local, cu votul majorităţii consilierilor în funcţie.

Prin O.U.G. nr. 42/2016[3] privind stabilirea unor măsuri financiare şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„La deliberarea şi adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcţie a viceprimarului participă şi votează consilierul local care candidează la funcţia de viceprimar, respectiv viceprimarul în funcţie a cărui schimbare se propune"*.

---

[1] Conform articolului 69 alin. (4) din Legea nr. 215/2001 a contenciosului administrativ.

[2] M.C. Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului, art. cit.*, p. 70.

[3] Publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

Durata mandatului viceprimarului este egală cu durata mandatului consilierilor[1]. Legea nr. 286/2006 de modificare şi completare a legii administraţiei publice locale a adus elemente de noutate în ceea ce priveşte statutul juridic al viceprimarului, unele dintre ele discutabile, după cum s-a semnalat deja în literatura de specialitate[2]. **Un prim element de noutate este cel care îl plasează pe viceprimar în subordinea primarului.** O asemenea dispoziţie trebuie raportată la faptul că nu primarul este cel care îl numeşte şi îl eliberează din funcţie pe viceprimar, ci consiliul local. De principiu, un funcţionar, un demnitar sau chiar un salariat se subordonează celui care îl numeşte şi îl eliberează din funcţie. Este evident că fiind numit şi revocat din funcţie de consiliul local, viceprimarul se subordonează în primul rând acestuia şi, în acelaşi timp, şi primarului, asistând astfel la o dublă subordonare a viceprimarului. Un alt argument pentru care este discutabilă consacrarea expresă a subordonării viceprimarului faţă de primar este acela că ambii sunt aleşi locali, reprezentanţi ai cetăţenilor. Primarul este ales prin vot direct, iar viceprimarul se poate spune că este ales prin vot dublu, atât direct cât şi indirect. Este ales prin vot direct, în calitate de consilier, şi prin vot indirect, în calitate de viceprimar. *Subordonarea* aleşilor locali, dacă putem vorbi despre un asemenea raport în care aceştia ar putea intra, se face faţă de cetăţenii care i-au ales, faţă de interesele comunităţii, este astfel o subordonare politică, şi nu una juridică. Pe durata exercitării mandatului de viceprimar, acesta îşi păstrează şi statutul de consilier local, fără a beneficia de indemnizaţia aferentă acestui statut. Prin această prevedere, introdusă prin Legea nr. 286/2006, legiuitorul a dorit să pună în acord statutul juridic al viceprimarilor cu cel al vicepreşedinţilor de consilii judeţene, pe considerentul că şi unii şi ceilalţi se aleg în mod indirect, de către consilierii locali şi, respectiv, cei judeţeni, deoarece anterior modificărilor intervenite, incompatibilitatea cu statutul de consilier era prevăzută numai pentru vicepreşedinţii de consilii judeţene, nu şi pentru viceprimari. Legiuitorul a dorit astfel să înlăture un paradox, instituind un statut juridic egal pentru cele două categorii de funcţii[3].

Un alt element de noutate, este acela că viceprimarul este considerat **înlocuitorul de drept al primarului,** în acest fel urmărindu-se consolidarea statutului viceprimarului şi responsabilizarea acestuia în exercitarea funcţiei[4].

O modificare pe care nu o împărtăşim şi care reprezintă un **regres în reglementarea statutului juridic al viceprimarului** este cea **care îi permite primarului să delege unele atribuţii primarului,** spre deosebire de dispoziţiile anterioare, care îl obligau pe primar ca, în termen de 30 de zile de la data validării, să delege o parte din atribuţiile sale viceprimarului. Cu alte cuvinte, legiuitorul lasă primarului libertatea de a-i delega viceprimarului unele atribuţii,

---

[1] M.A. Apostolache, *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 314.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* 2007, pp. 247-248.

[3] I. Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 267.

[4] V. Vedinaş, D. Bakîrci, *Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 11/2006, pp. 24-25.

soluţie pe care nu o împărtăşim, pentru că ea va crea reale probleme în relaţia primar-viceprimar şi consiliul local, mai ales acolo unde coloratura politică a celor doi aleşi locali este diferită[1].

În virtutea principiului simetriei juridice, organul care l-a ales pe viceprimar este îndrituit să-l şi schimbe din funcţie. Hotărârea de schimbare a viceprimarului se ia de majoritatea consilierilor în funcţie, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor. Anterior adoptării Legii modificatoare nr. 286/2006, se prevedea o altă procedură de schimbare a viceprimarului, ca şi a preşedintelui şi vicepreşedinţilor consiliului judeţean.

În ceea ce-l priveşte pe viceprimar, **o treime** din membrii consiliului local sau primarul putea formula **propunere motivată** privind schimbarea din funcţie a viceprimarului. Spre deosebire de reglementarea existentă anterior, constatăm că actuala reglementare a redus numărul consilierilor care pot decide schimbarea din funcţie a viceprimarilor, ca şi a consilierilor judeţeni, pentru că este o procedură similară, de la majoritatea calificată de 2/3 cât era anterior, la **majoritatea absolută**, respectiv **majoritatea consilierilor în funcţie**.

Dacă reglementarea anterioară impunea anumite motive care să atragă schimbarea din funcţie a viceprimarilor, preşedinţilor şi vicepreşedinţilor de consilii judeţene, actuala reglementare nu mai impune nici o condiţie, lăsând doar votul politic al majorităţii absolute să decidă revocarea din funcţie. Aceasta este, în opinia noastră, una dintre cele mai criticabile soluţii dat fiind faptul că ea va atrage o politizare excesivă a organelor administraţiei publice locale şi judeţene, permiţând ca o simplă majoritate politică, majoritate care se poate schimba, şi realitatea a demonstrat acest lucru, cu uşurinţă, să decidă încetarea mandatului celor trei aleşi locali. Trebuie avut în vedere şi faptul că revocarea din funcţie trebuie să reprezinte o sancţiune disciplinară, care să fie atrasă de săvârşirea anumitor abateri administrative, şi nu o simplă măsură politică, nejustificată de comiterea vreunei abateri. Potrivit art. 130 din Legea nr. 215/2001, prevederile art. 57 alin. (4) şi 101 alin. (3) privind eliberarea din funcţie a viceprimarilor, a preşedinţilor şi vicepreşedinţilor consiliilor judeţene urmau să se aplice după alegerile autorităţilor administraţiei publice locale din 2008.

Incompatibilităţile stabilite de Legea nr. 161/2003 pentru funcţia de primar sunt valabile şi pentru funcţia de **viceprimar**.

Legea nu reglementează **atribuţii** de sine stătătoare pentru viceprimar, rezumându-se să prevadă că acesta este înlocuitorul de drept al primarului.

Articolul 65 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 20/2014[2] prevede, aşa cum am arătat deja **dreptul primarului de a delega unele dintre atribuţiile sale** unor persoane care îndeplinesc demnităţi sau funcţii publice, prima dintre acestea fiind viceprimarul. Rezultă concluzia că, ***de jure*** şi ***de facto***, viceprimarul îndeplineşte acele atribuţii care îi sunt delegate de către primar. Celelalte persoane cărora primarul are dreptul să le delege atribuţii sunt **secretarul** de unitate administrativ-teritorială, **conducătorii compartimentelor funcţionale** sau **personalul din aparatul de specialitate**, la care se adaugă **conducătorii instituţiilor** şi **serviciilor**

---

[1] I. Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală*, în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006*, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 267.

[2] Publicată în M. Of. nr. 191 din 18 martie 2014.

publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective. Constatăm, din analiza textului în forma actuală, că **s-a extrapolat foarte mult sfera subiectelor de drept cărora primarul le poate delega atribuții.** Rațiunea acestei soluții legislative constă în tendința care se manifestă de către titularii diferitelor funcții și demnități în stat de a transfera responsabilitatea care le revine din exercitarea acestor funcții către persoane din subordinea lor, în perspectiva de a fi absolvite de o eventuală răspundere juridică posibil de a fi atrasă de modul în care își exercită atribuțiile.

În ceea ce ne privește, nu împărtășim o asemenea viziune[1] și considerăm că ea poate să îmbrace două componente, în egală măsură negative. Pe de o parte, poate să se manifeste prin **absența delegării** în cazul titularilor funcției și demnitarilor care, cu rea-credință, din considerente cu caracter subiectiv, nu deleagă atribuții celor care sunt îndrituiți prin statutul lor, să le fie delegate.

Astfel de situații au, de cele mai multe ori, și o sorginte politică, când, spre pildă, există o diferență de apartenență politică între primar și viceprimar, sau între președintele și vicepreședintele unui consiliu județean. A doua situație este **excesul de delegare**, când titularul unei astfel de funcții sau demnități își deleagă concret toate atribuțiile către personalul din subordine, el rămânând, practic, doar cu funcția, fără conținutul ei, care este reprezentat de ceea ce se numește generic în funcția publică *„fișa postului"*. Ambele atitudini sunt în egală măsură, nocive.

§ 21. Secretarul unității administrativ-teritoriale[2]

Legea nr. 215/2001, în forma în care a fost modificată prin Legea nr. 286/2006, a consacrat instituției secretarului unității administrativ-teritoriale un nou capitol, introdus prin Legea nr. 286/2006, și anume capitolul VI[4], art. 120^8-120^9, la care se adaugă restul dispozițiilor din conținutul legii privind consiliul local, cel județean, primarul, în care se fac referiri și la **secretarul unității administrativ-teritoriale,** în prezent, după republicarea Legii nr. 215/2001, este vorba despre Capitolul X din acest act normativ. Astfel, fiecare unitate administrativ-teritorială (comună, oraș, municipiu, județ) și fiecare subdiviziune a municipiilor au un secretar, salarizat din bugetul local.

Potrivit modificărilor aduse Legii administrației publice locale, secretarul nu mai este **„secretarul consiliului local"** (cum era în reglementarea anterioară a legii), ci este **secretarul comunei sau orașului**, deci **al unității administrativ-teritoriale.** El este salarizat din bugetul local, nu din bugetul statului, dar în condițiile stabilite prin lege, și are statut de funcționar public, cu toate drepturile și obligațiile care revin acestor categorii de persoane, bucurându-se de stabilitate în funcție[3].

În forma anterioară adoptării Legii nr. 286/2006 și Legii nr. 251/2006[4], care a modificat Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, secretarul județului făcea

---

[1] V. Vedinaș, *Delegarea în dreptul public. Considerații critice*, în lucarea colectivă coordonată de M. Duțu, D.C. Dănișor – *O viață dedicată dreptului*, Ion Dogaru, Ed. Academiei Române, București, 2015, pp. 411-416.

[2] Pentru o analiză cu caracter monografic, a se vedea C.-C. Feurdean, *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* teză de doctorat, Universitatea București, 2014; C.-C. Feurdean, *Secretarul unității administrativ-teritoriale,* Ed. Universul Juriduic, București, 2018.

[3] C.-C. Feurdean, *Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 444.

[4] Publicată în M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006.

parte din categoria înalţilor funcţionari publici. În prezent, toţi secretarii de unitate administrativ-teritorială, inclusiv cei ai judeţului, sunt **funcţionari publici de conducere.** Secretarul unităţii administrativ-teritoriale are astfel următorul **statut**: legea impune studii superioare juridice sau administrative pentru funcţia de secretar; se consacră în mod expres interdicţia pentru secretarii unităţilor administrativ-teritoriale de a putea fi membri ai unui partid politic, sub sancţiunea eliberării din funcţie, precum şi aceea de a fi soţ, soţie sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedinţii consiliului judeţean; recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public şi regimul disciplinar care i se aplică este cel prevăzut de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare. Rostul unui asemenea funcţionar public, care nu are dreptul prin lege să aparţină vreunui partid sau formaţiuni politice, sub sancţiunea eliberării din funcţie, este în primul rând acela de a asigura legalitatea, stabilitatea şi coerenţa în activitatea autorităţilor administrative autonome locale[1].

Secretarul unităţii administrativ-teritoriale îndeplineşte următoarele **atribuţii,** prevăzute de art. 117 din Legea nr. 215/2001: avizează, pentru legalitate, dispoziţiile primarului, preşedintelui consiliului judeţean, hotărârile consiliului local şi ale celui judeţean; participă la şedinţele consiliului local şi ale celui judeţean; asigură gestionarea procedurilor administrative privind relaţia dintre autorităţile autonome locale şi judeţene şi între acestea şi prefect; organizează arhiva şi evidenţa statistică a hotărârilor consiliului local şi a celui judeţean, a dispoziţiilor primarului şi preşedintelui consiliului judeţean; asigură transparenţa şi comunicarea către autorităţile şi instituţiile publice, persoanele interesate, a actelor cerute în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public; pregăteşte şedinţele consiliilor locale şi judeţene, întocmeşte procesul-verbal de şedinţă, redactează hotărârile. El poate să mai îndeplinească şi orice alte atribuţii prevăzute de legi speciale ori încredinţate de către consiliul local, cel judeţean, de primar sau de preşedintele consiliului judeţean.[2]

Prin articolul 117[1] din Legea nr. 215/2001[3] s-a introdus atribuţia secretarului de a transmite, în termen de treizeci de zile de la decesul unei persoane, camerei notarilor publici în a cărei circumscripţie a avut ultimul domiciliu defunctul, **o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale.**

Constituţia permite ca autorităţi publice autonome deliberative şi executive să se poată constitui şi în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor. Potrivit art. 3 alin. (3) din Constituţie, **municipiile fac parte din categoria oraşelor,** textul îngăduind ca, **în condiţiile legii, unele oraşe să fie declarate municipii.** Până în prezent, astfel de subdiviziuni s-au constituit numai în cadrul municipiului Bucureşti, pentru cele şase sectoare ale Capitalei, unde regăsim *consilii locale de sector* şi *primari de sector*, pentru ca, la nivelul Capitalei, să fie alese şi să funcţioneze, ca autorităţi administrative autonome, *Consiliul General al*

---

[1] C. Miu, *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 355.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea C.-C. Feurdean, *Răspunderea secretarului unităţii administrativ-teritoriale,* RDP nr. 3/2013, pp. 48-60.

[3] Textul a fost introdus de pct. 1 al art. V din Legea nr. 133/2012, publicată în M. Of. nr. 506 din 24 iulie 2012.

municipiului Bucureşti şi *Primarul General al municipiului Bucureşti,* împreună cu *viceprimarii generali.* Experienţa de până în prezent în ceea ce priveşte funcţionarea acestor autorităţi publice a semnalat multe disensiuni, atât între autorităţile autonome de la nivelul Capitalei, cât şi între acestea şi cele constituite la nivel de sector. De aceea, achiesăm la propunerile care s-au formulat în doctrină ca, *de lege ferenda,* să se elaboreze o lege specială pentru administraţia publică a municipiului Bucureşti[1].

Prin proiectul legii privind Codul administrativ, se modifică denumirea pentru toţi secretarii de unităţi administrativ-teritoriale, atât la nivel de bază, cât şi la nivel intermediar, aceasta devenind **secretar general.** Ea a fost inspirată din funcţia omonimă existentă la nivelul administraţiei centrale şi asimilarea o considerăm relativ întemeiată, cu atât mai mult cu cât sperăm să aducă un plus de prestigiu şi de autoritate acestei funcţii. Ceea ce nu putem împărtăşi şi sperăm că va fi corectat pe parcursul reluării procesului de adoptare a Codului este renunţarea la interdicţia apartenenţei politice a lor. Credem că această interdicţie a avut un rol proteguitor pentru statutul secretarilor, că a fost o garanţie suplimentară pentru stabilitatea lor şi propunem să rămână astfel.

§ 22. Serviciile publice locale şi aparatul propriu de specialitate

Sunt reglementate în capitolul IV al Legii nr. 215/2001, al cărui conţinut şi denumire au fost modificate prin Legea nr. 286/2006, devenind *„Instituţiile, serviciile publice de interes local şi aparatul de specialitate al primarului".*

Consiliul local poate să înfiinţeze şi să organizeze instituţii şi servicii publice de interes local, în conformitate cu specificul şi nevoile locale, potrivit legii şi în limita fondurilor financiare de care dispune fiecare unitate administrativ-teritorială.

Servicii publice pot fi desfăşurate şi de persoanele private, în aceste condiţii fiind aplicabile prevederile dreptului administrativ privind concesiunea, închirierea sau administrarea de bunuri şi servicii[2].

Aparatul propriu de specialitate al primarului[3] se numeşte şi se eliberează din funcţie de către primar, iar personalul din serviciile publice ale comunei sau oraşului se numesc sau se eliberează din funcţie de către conducătorii acestor servicii, în condiţiile legii.

§ 23. Administratorul public

Administratorul public reprezintă unul dintre elementele de puternică inovaţie aduse prin noua lege. Este vorba, în primul rând, despre o inovaţie pe care am apreciat-o ca fiind neconstituţională, care contravine art. 121 alin. (1) din Constituţie, conform căruia *autorităţile administraţiei publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi în oraşe sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condiţiile legii.*

Noua lege vine şi aduce în peisajul autorităţilor administraţiei publice locale româneşti o instituţie care nu numai că era inexistentă anterior, dar care apreciem că afectează

---

[1] A. Iorgovan în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituţia României revizuită – comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 257.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 409.

[3] Anterior adoptării Legii nr. 286/2006, era utilizată sintagma *aparat de specialitate al consiliului local,* înlocuită în prezent cu cea de *aparat de specialitate al primarului.*

voinţa legiuitorului constituant, care **a încredinţat misiunea de a realiza administraţia publică locală în comune şi oraşe (municipii), consiliilor locale şi primarilor.**

Administratorului public îi pot fi delegate de către primar atribuţii de *coordonare a aparatului propriu de specialitate sau a serviciilor publice de interes local,* precum şi *calitatea de ordonator principal de credite.* Constatăm că administratorului public nu îi sunt conferite atribuţii proprii, specifice, el urmând să preia atribuţii exercitate de alte persoane (funcţionari publici sau personal contractual) cu funcţii de conducere[1].

Dincolo de aceste aspecte, ne întrebăm, retoric firește, **ce atribuţii şi calităţi mai păstrează primarul. Atâta vreme cât atribuţiile, atât ale lui, cât şi ale consiliului local, se duc la îndeplinire prin aparatul propriu de specialitate, cât nevoile cetăţenilor se satisfac prin servicii publice, şi cât cheltuirea bugetului local urmează să intre în responsabilitatea administratorului public,** întrebarea **ce va mai fi primarul, ce responsabilităţi administrative va mai avea,** este pe deplin legitimă. Unul din răspunsurile primite deja în dezbaterea proiectului a fost acela că **se va ocupa de politică.** Da, dar oamenii nu l-au ales să facă politică, ci să facă administraţie, adică să se preocupe de problemele comunităţii locale, de dezvoltarea acesteia, de binele cetăţenilor.

Administratorul public va putea exista nu doar la nivelul localităţilor, ci şi **al judeţului,** unde **îi pot fi delegate aceleaşi atribuţii,** astfel că discuţiile anterioare sunt pe deplin valabile, cât şi **al asociaţiilor de dezvoltare intercomunitară.**

Fără să insistăm prea mult, apreciem că este vorba despre preluarea în sistemul românesc a unor construcţii existente cu precădere în sistemul anglo-saxon, unde realităţile instituţionale şi juridice sunt altele, unde primarii nici nu există sau există sub alte forme. De aceea, s-a considerat în doctrină că prevederile referitoare la administratorul public vor avea o existenţă efemeră şi o aplicabilitate restrânsă, avându-se în vedere caracterul permisiv al normei la care face referire[2].

Realităţile tind să infirme acest scepticism, instituţia continuând să fiinţeze, iar prin unele experienţe, ea îşi relevă eficienţa. Acest lucru ne determină să afirmăm că, dincolo de orice analize critice care se pot aduce, sub aspect teoretic, dacă în practică ele sunt infirmate, nu avem decât să exprimăm satisfacţia, pentru că nu ne dorim să avem neapărat dreptate, ci ne dorim ca administraţia să funcţioneze bine.

---

[1] I. Nicola, *Consideraţii cu privire la proiectul legii de modificare şi completare a Legii nr. 215/2001 privind administraţia publică locală,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-269.

[2] I. Nicola, *Consideraţii ..., art. cit.,* p. 268.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții;
b) în exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite decizii şi norme interne;

2. a) Încetarea mandatului primarului poate avea loc în cazul imposibilității de exercitare a mandatului pe o perioadă mai are de 30 de zile;
b) încetarea mandatului primarului poate avea loc în cazul arestării preventive şi a arestului la domiciliu.

3. a) Viceprimarul se alege din rândul consilierilor locali cu votul majorității consilierilor în funcție;
b) viceprimarul se alege din rândul consilierilor locali cu votul majorității consilierilor prezenți.

4. a) Primarul este autoritatea deliberativă a autonomiei locale;
b) primarul este autoritate a administrației publice locale cu rol deliberativ şi executiv, în egală măsură.

5. a) Consiliul local are statut de autoritate deliberativă a autonomiei locale;
b) consiliul local are statut de autoritate executivă a autonomiei locale.

6. a) Între consiliul județean, consiliul local şi primar există raporturi de tutelă administrativă;
b) între consiliul județean, consiliul local şi primar există raporturi de colaborare.

7. a) Între consiliul local şi primar există raporturi de subordonare;
b) între consiliul local şi primar există raporturi de colaborare.

8. a) Primarul, în sistemul românesc, este reprezentant al statului şi al colectivității locale;
b) primarul, în sistemul românesc, este reprezentantul exclusiv al colectivității locale care l-a ales.

9. a) Schimbarea din funcție a viceprimarului şi vicepreşedinților de consilii județene se poate face de majoritatea consilierilor în funcție;
b) schimbarea din funcție a viceprimarului şi vicepreşedinților de consilii județene se poate face de majoritatea de 2/3 din numărul consilierilor în funcție.

10. a) Secretarilor de unități administrativ-teritoriale le este recunoscut dreptul de a face parte din partide politice;

b) secretarilor de unităţi administrativ-teritoriale le este recunoscut dreptul de a face parte din partide politice, însă le este interzis să facă parte din organele de conducere ale acestora.

11. a) Pe durata exercitării mandatului de viceprimar, acesta îşi păstrează statutul de consilier local, primind şi indemnizaţia aferentă acestui statut;

b) pe durata exercitării mandatului de viceprimar, acesta nu îşi păstrează statutul de consilier local.

12. a) Secretarul unităţii administrativ-teritoriale trebuie să aibă, în mod obligatoriu studii juridice sau administrative;

b) secretarul de unitate administrativ-teritorială poate avea orice studii superioare.

13. Şedinţele consiliului local au loc în fiecare lună sau ori de câte ori este nevoie;

b) şedinţele consiliului local au loc săptămânal sau ori de câte ori este nevoie.

14. a) Hotărârile consiliului local se semnează de preşedintele de şedinţă şi se contrasemnează de secretar;

b) hotărârile consiliului local se semnează de primar şi se contrasemnează de secretar.

15. a) Hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean care au caracter individual produc efecte juridice din momentul aducerii la cunoştinţă publică;

b) hotărârile consiliului local şi ale consiliului judeţean, care au caracter individual, produc efecte juridice din momentul comunicării.

16. a) Între prefect, pe de o parte, şi consilii locale şi primari, pe de altă parte nu există raporturi de subordonare;

b) între prefect, pe de o parte, şi consilii locale şi primari, pe de altă parte există raporturi de tutelă administrativă.

17. a) Validarea mandatelor consilierilor locali se face de către comisia de validare, constituită din consilieri locali aleşi şi un reprezentant al prefectului;

b) validarea mandatelor consilierilor locali se face de către comisia de validare, constituită din consilieri judeţeni şi un reprezentant al prefectului.

18. a) Validarea alegerii primarului se face de judecătoria în a cărei rază se află unitatea administrativ-teritorială;

b) validarea alegerii primarului se face de tribunalul în a cărei rază se află unitatea administrativ-teritorială.

19. a) Consiliul local şi primarul se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe bază de scrutin uninominal;

b) consiliul local şi primarul se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe bază de scrutin de listă.

20. a) Consiliul local şi primarul au o competenţă materială şi teritorială generală;

b) consiliul local şi primarul au o competenţă materială generală şi o competenţă teritorială locală.

CAPITOLUL XIV

AUTORITĂŢILE ADMINISTRAŢIEI PUBLICE JUDEŢENE

§ 1. Consiliul judeţean. Statut constituţional

Articolul 122 din Constituţie reglementează **consiliul judeţean,** autoritate a administraţiei publice constituită **la nivelul intermediar,** respectiv la nivelul **judeţului.** Semnalăm tehnica diferită de reglementare a autorităţilor administraţiei publice locale constituite la **nivelul de bază** *(comună, oraş)* şi la cel **intermediar** *(judeţ).* Astfel, pentru nivelul de bază, constituantul consacră reglementări atât pentru autorităţile deliberative (consiliul local), cât şi pentru autorităţile executive (primarul). În schimb, pentru nivelul intermediar, legea fundamentală vine cu reglementări numai pentru autoritatea deliberativă, respectiv consiliul judeţean. Rol executiv la nivelul administraţiei judeţene are **preşedintele consiliului judeţean,** pentru care, până la revizuirea din 2003, nu exista nici o dispoziţie constituţională care să-l prevadă. Abia în 2003 el a fost consacrat expres, însă nu în articolul care reglementează consiliul judeţean, ci în cel care reglementează prefectul. Avem în vedere art. 123 alin. (4) care prevede că *între prefect, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi* ***consiliile judeţene şi preşedinţii acestora,*** *pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.* De aici, nesfârşita şi neclarificata discuţie privind statutul preşedintelui consiliului judeţean, dacă el este sau nu autoritate publică şi dacă actele sale sunt sau nu susceptibile de a fi atacate în faţa instanţei de contencios administrativ.

Potrivit textului constituţional, consiliul judeţean[1] **este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean.** Articolul 24 din Legea nr. 215/2001, republicată, reia, într-o formulare aproape identică, textul constituţional precitat. Din interpretarea acestui text, rezultă următoarele **elemente ale statutului constituţional şi legal al consiliului judeţean:**

a) este o autoritate a administraţiei publice de la nivelul judeţului, **o autoritate a autonomiei locale** de la nivel judeţean;

b) **rolul consiliului judeţean** este acela de **a coordona activitatea consiliilor comunale şi orăşeneşti;**

După cum se apreciază în doctrină, *„coordonarea activităţii consiliilor locale nu implică subordonarea acestora consiliului judeţean, pentru că între autorităţile administraţiei locale de bază şi consiliul judeţean nu există raporturi de subordonare"*[2].

c) **finalitatea coordonării** constă în **realizarea serviciilor publice de interes judeţean.** Constatăm astfel că, în **vreme ce consiliul local (comunal, orăşenesc şi**

---

[1] Pentru un istoric asupra creării judeţelor, a se vedea St. Guérard, A. Tudor, *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, în RDP nr. 3/2018, pp. 20-33.

[2] M. Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, comentată şi adnotată, op. cit.,* p. 75.

municipal) dispune de plenitudinea de competență în soluționarea problemelor de interes local, consiliul județean are atribuții restrânse, care se limitează la coordonarea activității consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean[1]. După cum s-a subliniat deja în doctrină, legiuitorul constituant din 1991 *„a pus accent pe autonomia comunelor și orașelor, rezervând autorității județene alese doar un rol coordonator"*[2]. Prin cel de-al doilea alineat al articolului 122 din Constituție se trimite la lege, pentru a se stabili modul de alegere și funcționare a consiliului județean. Este vorba, mai întâi, de Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, precum și de Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Precizăm că în România, în perioada de elaborare a Constituției din 1991, în cadrul Adunării Constituante s-a pus problema necesității ca să se consacre două nivele intermediare, astfel ca, pe lângă comună, ca unitate administrativă de bază și județ, ca unitate intermediară, să se consacre și al doilea nivel intermediar, pe sistemul *plaselor* care au existat în istoria țării noastre. Propunerea, formulată de Dumitru Teaci, a fost argumentată pe ideea că *în multe județe, cu foarte multe comune, cu teritorii foarte întinse, este greu să administrezi*, propunere care nu a fost acceptată[3].

Discuția cu privire la înființarea celui de-al doilea nivel nu a fost abandonată, ea reluându-se și concretizându-se chiar prin proiectul de lege privind revizuirea Constituției, care a conținut dispoziții privind *regiunile,* dar care a fost abandonat, cel puțin deocamdată, după invalidarea lui de către Curtea Constituțională.

§ 2. Drept comparat

Statele care compun Uniunea Europeană, din punct de vedere al **organizării administrativ-teritoriale,** sunt de **trei categorii**: state în care nu există un nivel intermediar între centru și comună, cum ar fi Austria, Finlanda, Luxemburg și Portugalia; a doua categorie o formează statele în care există un nivel intermediar, categorie în care se încadrează Anglia, Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Irlanda, Olanda, și Suedia; state în care există două niveluri intermediare, situație existentă în Franța. România face parte din cadrul statelor europene a căror organizare administrativ-teritorială cuprinde un singur nivel intermediar.

Denumirea acestui nivel intermediar este diferită de la stat la stat. Astfel, în Germania ele se numesc **arondismente,** în Belgia, Italia, Olanda, **provincii,** în Spania, regăsim pe lângă **provincii** și **comunități autonome,** în Danemarca, Marea Britanie, Suedia și Irlanda sunt **comitate,** în Grecia regăsim **departamente**. Franța se caracterizează prin două niveluri intermediare, existând, pe lângă **departamente**, care sunt corespondentul județelor din România, și **regiunea**. În România, **județul** reprezintă

---

[1] E. Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad. 2000, p. 42.

[2] A. Iorgovan, M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României comentată și adnotată,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 273.

[3] *Geneza Constituției, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1998, p. 557.

nivelul intermediar între nivelul central şi comună. Administraţia publică de nivel intermediar a statelor membre ale Uniunii Europene este caracterizată prin faptul că ea include cel puţin o autoritate reprezentativă autonomă şi un control din partea statului exercitat printr-o structură corespondentă, ca statut, prefectului din sistemul românesc. În ceea ce priveşte *autoritatea reprezentativă autonomă,* regăsim o autoritate care poartă, de regulă, numele de **consiliu.** Astfel, în Danemarca există **Consiliul comitatului,** care este organul deliberativ ales prin vot direct pentru un **mandat de 4 ani,** care este condus de un preşedinte, ales dintre membrii săi, care acţionează în numele Consiliului şi îl reprezintă. În Franţa, există două autorităţi autonome, corespunzătoare celor două niveluri intermediare care caracterizează administraţia publică din acest stat: la **nivelul regiunii** este ales şi funcţionează un **consiliu regional,** format din consilieri aleşi prin vot universal şi direct pentru un mandat de 5 ani precum şi un **consiliu general** la nivelul **departamentului,** autoritate deliberativă formată din consilieri generali aleşi pentru un mandat de 6 ani. În Germania la nivelul **arondismentului** regăsim un organ reprezentativ ales prin votul direct al populaţiei, denumit **Adunarea arondismentului,** pentru un mandat de 5 ani. Aceasta alege, dintre membrii săi, un **preşedinte al arondismentului,** care are un statut atipic faţă de alte state. Astfel, acesta se alege pentru un mandat cuprins între 6 şi 12 ani şi este funcţionar public ales, care îndeplineşte o dublă calitate, de preşedinte al Adunării arondismentului şi de şef al întregii administraţii din arondisment, exercitând controlul administrativ asupra actelor comunelor componente. Grecia are, la nivelul celor **51 de departamente ale sale,** câte un **consiliu departamental,** format din consilieri aleşi prin vot universal, direct şi obligatoriu, pentru un mandat de 4 ani. La nivelul **comitatelor** din Irlanda sunt alese **Consilii ale comitatului,** prin vot direct, pentru un mandat de 5 ani. În Italia, la nivelul regiunii sunt **două autorităţi reprezentative alese prin vot direct,** respectiv **Consiliul regional** şi **Preşedintele regiunii,** alese pentru un mandat de 4 ani. Constituţia Italiei se particularizează prin reglementările dezvoltate pe care le cuprinde cu privire la autorităţile administrative constituite la nivelul regiunilor. Astfel, conform art. 121, organele regiunii sunt **Consiliul Regional, Giunta** şi **preşedintele. Consiliul regional** este cel care exercită puterea legislativă şi celelalte funcţii conferite prin Constituţie şi legi regiunii. **Giunta** este **organul executiv al regiunii,** iar **preşedintele regiunii** este cel care reprezintă **regiunea.** În Olanda, în fruntea fiecărei provincii este aleasă prin vot direct o **Adunare a provinciei,** pentru un mandat de 4 ani, ca organ deliberativ, care alege dintre membrii săi un Birou executiv, ca organ colegial cu activitate permanentă care adoptă cea mai mare parte a actelor administrative. Spania, cunoscută ca un *stat al autonomiilor,* cuprinde **15 provincii (comunităţi autonome),** din care unele se bucură de largi prerogative legislative (Catalonia, Ţara Bascilor, Andaluzia, Aragon, Navara, Castilia) ale căror organe deliberative poartă denumirea de **Adunări legislative,** alese prin vot direct, pentru un mandat de 4 ani. Provinciile sunt administrate de aşa-numita **reprezentanţă** compusă din **Consiliul provinciei, Comisia de guvernare, Preşedintele** şi **vicepreşedinţii. Consiliul provinciei** este **organul deliberativ,** compus din deputaţi provinciali, aleşi în mod indirect, de către consilierii municipali, din rândul lor. **Preşedintele** este **organul executiv,** ales de Consiliul provinciei, dintre membrii săi, şi el numeşte vicepreşedinţii care îndeplinesc atribuţiile pe care el le deleagă. În Suedia, la nivelul comitatului regăsim **consiliul comitatului,** care este un **organ deliberativ,** ales prin vot direct pentru un mandat de 4 ani şi **comitetul executiv,** ales de **consiliu,** dintre

membrii săi și condus de liderul partidului care deține majoritatea în consiliu. Analiza întreprinsă ne determină să identificăm **existența în cea mai mare parte a statelor europene a unei autorități cu caracter autonom constituită la nivel intermediar, aleasă, în cea mai mare parte, prin vot direct, cu rol deliberativ.** În afara autorității deliberative există și o **autoritate executivă**, de regulă un **organ unipersonal,** denumit **președinte,** dar există și state unde **organul executiv are caracter colegial**, sub forma unui **comitet executiv**. Alegerea organului executiv se face, în cele mai multe cazuri prin vot indirect, de către organul deliberativ, dintre membrii acestuia.

§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale și cele județene

Între autoritățile constituite la nivel local și cele de la nivelul județean **nu există raporturi de subordonare**[1]. Legea nr. 215/2001 prevede că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile **autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ**.

§ 4. Constituirea consiliului județean și componența

Consiliul județean este **format** din **consilieri,** care în prezent sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. El *„se alege pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale"*[2].

Universalitatea votului reprezintă acea caracteristică a votului potrivit căreia toți cetățenii români au dreptul de a vota, dacă sunt îndeplinite condițiile constituționale și legale[3].

Egalitatea votului derivă din principiul constituțional al egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice, consacrat de art. 16 din legea fundamentală.

Caracterul direct al votului semnifică trăsătura constituțională a acestuia care presupune *că alegătorul poate și trebuie să își exprime opțiunea sa personală și nu prin intermediari sau reprezentanți*[4].

Caracterul secret exprimă *trăsătura constituțională a votului care dă posibilitatea alegătorului de a-și exprima opțiunea sa cu privire la candidații propuși pe liste, fără că această opțiune să fie cunoscută de alții sau supusă vreunei presiuni*[5].

Ultimul caracter, cel **liber exprimat al votului**, evocă faptul că alegătorul nu este supus nici unei constrângeri, că el are posibilitatea *de a-și manifesta sau nu opțiunea pentru o anumită listă de candidați sau un anumit candidat*[6].

Cum am precizat deja, textul constituțional trimite la o lege, prin care să se stabilească modul de alegere și funcționare a consiliului județean, fără a preciza dacă va fi vorba despre **sistemul alegerilor directe** sau al celor **indirecte.** Inițial, în baza Legii

---

[1] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 43.

[2] D. Ciobanu, A. Vasile, *Considerații teoretice și practice privitoare la validarea mandatului de consilier local*, în Revista de Drept Public nr. 1/2016, p. 96.

[3] Gh. Iancu, *Sistemul electoral*, Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, București, 2006, p. 9.

[4] Gh. Iancu, *Sistemul electoral, op. cit.*, p. 19.

[5] *Ibidem.*

[6] *Ibidem.*

nr. 70/1991 a alegerilor locale în varianta inițială[1], consiliul județean se alegea **în mod indirect,** însă, în urma modificărilor aduse acestei legi prin Legea nr. 25/1996[2], s-a trecut la sistemul **alegerii directe a consiliului județean,** pentru ca, în prezent, în baza Legii nr. 115/2015, președintele consiliului județean să fie ales **indirect,** ca și vicepreședinții, potrivit art. 101 din Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 115/2015, iar consiliul județean este ales direct.

Numărul consilierilor care compun fiecare consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de numărul locuitorilor din fiecare județ, astfel cum este el raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile. Legea stabilește numărul minim și maxim al consilierilor județeni, și anume: 31 pentru un număr de până la 350.000 locuitori, respectiv 37, pentru un număr de peste 650.000 de locuitori.

Procedura de constituire a consiliului județean este similară celei utilizate pentru consiliul local, cu precizarea că adoptarea viitorului Cod administrativ va atrage modificări, în sensul conferirii, pentru puterea judecătorească, a validării mandatelor de consilieri județeni.

§ 5. Atribuțiile și funcționarea consiliului județean

Trebuie precizat că, la fel ca și consiliul local, și **consiliul județean** are o **dublă natură: de autoritate a autonomiei județene** și de **autoritate a administrației publice județene**[3].

Legea nr. 215/2001, în forma inițială, nu conținea o clasificare a atribuțiilor autorităților administrației publice locale și județene. În forma republicată, art. 91 din lege identifică mai multe **categorii de atribuții** care revin consiliului județean:

a) **atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean alege **doi vicepreședinți,** hotărăște înființarea, desființarea, reorganizarea de instituții, servicii publice, societăți comerciale de interes județean; aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, exercită, în numele județului, drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii; numește, sancționează și dispune cu privire la raporturile de muncă sau de serviciu ale conducătorilor serviciilor publice de interes județean;

b) **atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean aprobă bugetul de venituri și cheltuieli; contractarea și garantarea de împrumuturi; stabilește impozite și taxe la nivel județean; adoptă strategii și programe de dezvoltare; stabilește programele de dezvoltare a județului și documentațiile pentru lucrările de investiții;

c) atribuții privind **gestionarea patrimoniului județului.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991.

[2] Publicată în M. Of. nr. 77 din 13 aprilie 1996.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.*, p. 273; A. Iorgovan, M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 259.

bunurilor publice de interes județean, închirierea sau vânzarea celor private, atribuie denumiri pentru obiective de interes județean;

d) **atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean asigură cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice din educație, protecția copilului, sănătate, cultură, tineret, sport, ordine publică, situații de urgență, mediu înconjurător, monumentele istorice, evidența persoanelor, căi de comunicație, servicii comunitare de utilitate publică de interes județean;

e) **atribuții privind cooperarea interinstituțională.** În exercitarea acestei atribuții, consiliul județean hotărăşte cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau străinătate[1].

În afara acestor categorii, consiliul județean mai poate îndeplini **şi alte atribuții** prevăzute de lege.

Consiliul județean se alege pentru un **mandat** de **4 ani**[2], care se exercită de la data constituirii până la declararea, ca legal constituit, a consiliului nou-ales.

Funcționarea consiliului județean. Forma de lucru a consiliului județean este **şedința**, care are loc în fiecare lună. Precizăm că, anterior modificărilor aduse Legii nr. 215/2001, şedințele consiliului județean aveau loc o dată la 2 luni. După aceste modificări, realizate prin Legea modificatoare nr. 286/2006, art. 94 prevede **caracterul lunar** al acestor şedințe. În afara **şedințelor ordinare,** consiliul județean se poate întruni şi în **şedință extraordinară**, ori de câte ori este necesar, la cererea preşedintelui sau a cel puțin o treime din numărul consilierilor sau la solicitarea prefectului, adresată preşedintelui consiliului județean. Art. 94 alin. (2) condiționează aptitudinea prefectului de a solicita preşedintelui consiliului județean întrunirea în şedință extraordinară de existența unor cazuri excepționale, care necesită adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice. În cadrul şedințelor extraordinare pot fi adoptate acte normative care să corespundă situațiilor excepționale care au atras întrunirea într-o asemenea şedință, de regulă, cu caracter temporar, inclusiv în materie contravențională, sancționatorii sau vizând subiectele de drept din zonele calamitate sau supuse tulburărilor sociale[3].

Şedințele consiliului județean sunt legal constituite în prezența majorității consilierilor județeni în funcție. Legea consacră **caracterul obligatoriu al prezenței consilierilor județeni la şedințe**, urmând ca, prin regulamentul de organizare şi funcționare să se stabilească situațiile în care se consideră că absența este temeinică, precum şi sancțiunile care se pot dispune în cazul în care consilierul județean absentează de la mai mult de două şedințe fără motive temeinice.

---

[1] A. Egyed, *Relațiile internaționale ale autorităților administrației publice locale în contextul aderării la Uniunea Europeană,* în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul Ştiințific nr. 6/2004, Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu", pp. 303-316.

[2] Mandatul poate fi prelungit numai prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

[3] I. Santai, *Drept administrativ*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 223.

§ 6. Actele consiliului judeţean şi ale preşedintelui consiliului judeţean

Actele consiliului județean sunt **hotărârile.** În urma modificărilor care au fost aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, a fost introdus un nou capitol, numerotat capitolul VI[3], cu denumirea *„Actele autorităților administrației publice locale și comunicarea acestora"*. În urma republicării Legii nr. 215/2001, actualul capitolul IX. În ceea ce ne privește, am criticat denumirea acestui capitol, care face referire numai la *comunicare*, dat fiind faptul că operațiunea comunicării este specifică numai actelor administrative individuale, pe când actele administrative normative se publică. În opinia noastră, ar fi fost suficient ca denumirea să fie *actele autorităților administrației publice locale.* Hotărârile consiliului județean se comunică în mod obligatoriu prefectului, prin grija secretarului județului. Ele sunt supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ și controlului de legalitate al prefectului[1]. Hotărârile se semnează de către președinte sau de vicepreședintele care a condus ședința și se contrasemnează de către secretar. Hotărârile consiliului județean sunt acte administrative supuse regimului juridic al actelor administrative, cu toate dimensiunile acestuia (caracter executoriu, se bucură de prezumțiile de legalitate, autenticitate și veridicitate etc.), care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual. Regula în ceea ce privește adoptarea hotărârilor consiliului județean este că ele se adoptă cu majoritatea simplă, adică majoritatea consilierilor prezenți. Există și două excepții, când legea prevede **majorități absolute sau calificate**, respectiv **majoritatea consilierilor în funcție și majoritatea de două treimi din numărul total al consilierilor în funcție,** în cazul în care se adoptă bugetul local, contractarea de împrumuturi, stabilirea de impozite și taxe, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de dezvoltare transfrontalieră, de organizare și dezvoltare urbanistică, de asociere cu alte autorități sau persoane fizice și juridice și cele care privesc patrimoniul.

Președintele consiliului județean, care, din punct de vedere al statutului său, este un **organ unipersonal și executiv al consiliului județean**[2], emite **dispoziții,** care pot avea atât caracter normativ cât și caracter individual. Aceste dispoziții devin executorii numai **după ce sunt aduse la cunoștință publică** (cele **normative**) sau **sunt comunicate persoanelor interesate** (cele **individuale**).

§ 7. Răspunderea consiliului judeţean

Dizolvarea de drept. Articolul 99 din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede instituția **dizolvării de drept** a consiliului județean, în următoarele cazuri, care sunt comune celor în care are loc dizolvarea de drept a consiliului local:

a) consiliul județean nu se întrunește timp de două ori consecutiv și în situația în care, în trei ședințe ordinare consecutive nu a adoptat nicio hotărâre, deși a fost convocat conform prevederilor legale[3];

b) în cazul în care nu a adoptat în trei ședințe consecutive nicio hotărâre;

---

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, pp. 412-419.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, pp. 222-223.

[3] Articolul 55 alin. (1) lit. a) astfel cum a fost modificat de pct. 1 al art. I din Legea nr. 59/2010 publicată în M. Of. nr. 222 din 8 aprilie 2010.

c) în cazul în care numărul consilierilor s-a redus sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

Secretarul județului sau orice persoană interesată va sesiza instanța de contencios administrativ cu privire la intervenția cazului de dizolvare de drept. În cazul în care dizolvarea privește consiliul local, sesizarea poate fi adresată și de președinte sau vicepreședinte, pe lângă secretarul unității teritoriale sau orice persoană interesată. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului, printr-o hotărâre definitivă, care se comunică prefectului. Această procedură, care implică instanța de contencios administrativ, a fost consacrată prin Legea nr. 286/2006. Anterior ei, dizolvarea se realiza prin hotărâre a Guvernului, la propunerea prefectului. Până la constituirea noului consiliu județean sau, după caz, a noului consiliu local, problemele județului vor fi rezolvate de secretarul unității administrativ-teritoriale sau, după caz, de președinte.

Dizolvarea prin referendum. Posibilitatea dizolvării prin referendum **a consiliului județean, ca și a celui local, este una din modificările de substanță pe care le aduce Legea nr. 286/2006 de modificare a Legii nr. 215/2001.** Referendumul se organizează în condițiile legii (este vorba despre Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului), ca urmare a cererii adresată prefectului de cel puțin 20 % din numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși pe listele electorale ale județului. Referendumul județean, ca și cel local, se organizează de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, un judecător de la tribunal, iar secretariatul este asigurat de instituția prefectului. El este valabil dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului județean, ca și a consiliului local, încetează dacă în favoarea dizolvării s-a pronunțat jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.

§ 8. Președintele consiliului județean

Conducerea consiliului este realizată de un **președinte, care îndeplinește funcția de reprezentare a județului în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoane fizice sau juridice din țară sau din străinătate.** El răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene și de buna funcționare a aparatului propriu de specialitate pe care îl conduce și controlează și care i se subordonează. Totodată, el asigură respectarea prevederilor Constituției, a legilor și celorlalte acte juridice obligatorii și a hotărârilor consiliului județean.

Legea administrației publice locale califică președintele consiliului județean ca fiind autoritate executivă, alături de primarii comunelor, orașelor, municipiilor, subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor și primarul general al Capitalei [art. 1 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 215/2001, republicată]. Actualul art. 123 alin. (4) ne permite însă să afirmăm că în prezent **președintele consiliului județean a devenit o instituție de rang constituțional**[1].

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită-comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 262.

Până la alegerile din 2008, președintele consiliului județean se alegea în mod indirect, ca și vicepreședinții, dintre consilierii județeni. Prin Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali[1], s-a consacrat formula alegerii președintelui Consiliului județean prin vot direct, prin **scrutin uninominal,** procedeu utilizat și la alegerea primarului.

În prezent, sediul materiei pentru alegerea președintelui consiliului județean îl reprezintă Legea nr. 215/2001, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 115/2015, care *„cuprinde modificări radicale referitoare la alegerea președintelui consiliului județean. Dacă în dispozițiile fostei Legi nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*[2]*, ulterior în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, se stabilea, pentru prima dată, că președinții consiliilor județene se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, actualul act normativ schimbă fundamental datele problemei, și anume se dispune că președinții și vicepreședinții consiliilor județene se aleg prin vot indirect, de către consilierii județeni"*[3]*:* Modificarea legislativă intervenită este privită cu precauție de către autoarea citată, care consideră că *„avantajele alegerii directe a președintelui consiliului județean pledează în favoarea acesteia".* Motivele care susțin această viziune constau în faptul că *„alegerea prin sufragiul direct este procedeul democratic prin care alegătorii din cadrul județului hotărăsc cu privire la persoana cea mai indicată pentru a îndeplini funcția de președinte al consiliului județean, ceea ce înseamnă că îi conferă acestuia un plus de legitimitate"*[4].

Subscriem acestor observații, la care adăugăm semnificația faptului că, urmare a revizuirii legii fundamentale, președintele consiliului județean a devenit instituție de rang constituțional. Captitolul V, secțiunea a II-a din titlul III consacrat administrației publice locale reglementează doar acele autorități, deliberative sau executive, care sunt alese prin vot direct, respectiv primarii, consiliul județean și cel local. Dacă până în 2003, el se alegea în mod indirect, ni s-a părut firească modificarea tipului de alegere a acestuia prin Legea nr. 35/2008[5], în sensul că *„socotirea de legiuitor a președinelui consiliului județean ca autoritate executivă a fost pusă de acord cu modificările și completările aduse Legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale nr. 67/2004, prin stipularea alegerii sale directe"*[6].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 169 din 13 martie 2008.

[2] Republicată în M. Of. nr. 17 din 17 mai 2007, abrogată prin articolul 126 din Legea nr. 115/2015.

[3] R.N. Petrescu, *Alegerea președintelui Consiliului județean în lumina modificărilor Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 67.

[4] R.N. Petrescu, *Alegerea președintelui..., art. cit.,* p. 71.

[5] Legea nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 pentru Statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008. Legea a fost abrogată și înlocuită prin Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, publicată în M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

[6] I. Nicola, *Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației public locale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, p. 92.

De aceea, în opinia noastră, exprimată în acord cu cea a distinsei autoare precitate, ar fi necesar ca, *de lege ferenda*, **să se revină la soluția alegerii directe a președintelui consiliului județean.** Aceasta deoarece *„alegerea directă a președintelui consiliului județean a avut efecte pozitive în practica funcționării administrației publice județene, respectiv a raporturilor președinte și consiliu județean, precum și în relațiile dintre președinte și alegători, ca urmare, **acest tip de sufragiu trebuia menținut prin dispozițiile legale în materie*** (subl. ns. – V.V.)". Este un punct de vedere care ar putea fi îmbrățișat, prin simetrie cu modul în care se aleg autoritățile deliberative și executive la nivelul de bază.

Prin O.U.G. nr. 42/2016[1] privind stabilirea unor măsuri financiare și pentru modificarea și completarea unor acte normative, s-a prevăzut că *„La deliberarea și adoptarea hotărârilor care privesc alegerea sau eliberarea din funcție a președintelui sau vicepreședintelui consiliului județean participă și votează consilierul județean care candidează la funcția de președinte sau de vicepreședinte al consiliului județean, respectiv președintele sau vicepreședintele consiliului județean a cărui eliberare din funcție se propune".*

§ 9. Mandatul, funcționarea și actele consiliului județean

Potrivit art. 93 din Legea nr. 215/2001, **consiliul județean se alege pentru un mandat de 4 ani,** care poate fi prelungit numai prin lege organică și numai în caz de război sau catastrofă. **Consiliul județean își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu județean.**

Alegerea consiliului județean, ca și a celui local sau a primarului, se fac prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

§ 10. Atribuțiile președintelui consiliului județean

Potrivit art. 104 din Legea nr. 215/2001, republicată, președintele consiliului județean îndeplinește următoarele **atribuții:**

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a serviciilor și instituțiilor publice de interes județean, a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean: întocmirea și supunerea spre aprobare a regulamentului de organizare și funcționare, a organigramei, a statului de funcții și a regulamentului de organizare și funcționare a aparatului de specialitate;

b) atribuții privind relația cu consiliul județean: conduce ședințele consiliului județean; prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte; propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea sau încetarea raportului de serviciu sau de muncă, pentru conducătorii serviciilor publice și instituțiilor publice de interes județean;

c) atribuții privind bugetul consiliului județean: exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean; urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune măsurile pentru încasarea lor în termen;

[1] Publicată în M. Of. nr. 492 din 30 iunie 2016.

iniţiază negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emisiuni de titluri de valoare în numele judeţului;

d) atribuţii privind relaţia cu alte autorităţi ale administraţiei publice locale: îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, activităţile de stare civilă şi autoritate tutelară de la nivelul comunelor şi oraşelor; poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului judeţean, sprijin, asistenţă tehnică, juridică şi de orice natură, consiliilor locale şi primarilor, la cererea lor;

e) atribuţii privind serviciile publice de interes judeţean: coordonează realizarea serviciilor de interes judeţean; ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), respectiv educaţia, sănătatea, cultura, tineretul, cultele religioase, evidenţa persoanelor, mediul, drumurile publice etc.; ia măsuri pentru existenţa şi controlul efectuării serviciilor publice şi de utilitate publică; emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului judeţean; coordonează şi controlează organismele prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes judeţean şi activităţile de reabilitare a infrastructurii judeţene.

Preşedintele consiliului judeţean îndeplineşte şi alte atribuţii prevăzute de lege sau stabilite de consiliul judeţean.

§ 11. Vicepreşedinţii consiliului judeţean şi secretarul judeţului

Conform articolului 101 din Legea nr. 215/2001[1] consiliul judeţean alege dintre membrii săi doi vicepreşedinţi, cu votul secret al majorităţii consilierilor în funcţie. Eliberarea din funcţie a vicepreşedinţilor consiliului judeţean are loc prin votul majorităţii consilierilor în funcţie, la propunerea a cel puţin unei treimi din numărul acestora. Legea interzice ca schimbarea din funcţie să se facă în ultimele şase luni ale mandatului consiliului judeţean. Vicepreşedinţii consiliului judeţean îşi păstrează calitatea de consilieri judeţeni.

Ca şi secretarul comunelor, oraşelor, şi secretarul judeţelor este funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative şi se bucură de stabilitate în funcţie. El nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie[2].

§ 12. Administraţia municipiului Bucureşti

Dat fiind faptul că municipiul Bucureşti este asimilat prin lege judeţelor, Legea nr. 215/2001 consacră un capitol separat, capitolul V, pe care îl denumeşte chiar *„Administraţia publică a municipiului Bucureşti"*. Potrivit acestui capitol, ea include **două categorii** de organe: **organele constituite la nivelul municipiului,** şi anume **consiliul general al municipiului Bucureşti**, care este **organ deliberativ** precum şi **primarul general al capitalei**, care este **organ executiv; organe constituite la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti,** respectiv **consiliile locale ale sectoarelor**, ca

[1] În forma modificată de pct. 6 al art. 78 al Titlului III din Legea nr. 35/2008, publicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[2] Pentru dezvoltări, v. Capitolul XXV, secţiunea 21.

organe deliberative, și primarii sectoarelor municipiului București, ca organe executive.

Sectoarele municipiului București, potrivit art. 92 din lege, se organizează ca subdiviziuni administrativ-teritoriale ale acestuia. **Consiliul general al municipiului București** se alege, se constituie și funcționează, în condițiile prevăzute de lege pentru consiliile locale. **Primarul general și viceprimarii generali ai municipiului București** îndeplinesc atribuțiile prevăzute de lege pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor, care se aplică în mod corespunzător. Cât privește primarii și viceprimarii de sector, ei funcționează în condițiile prevăzute pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor și exercită atribuțiile acestora, cu anumite excepții.

La nivelul municipiului București regăsim și instituția **prefectului**, care funcționează în condițiile prevăzute de Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, cu modificările și completările ulterioare[1].

[1] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Numărul consilierilor ce compun consiliul județean se stabileşte prin hotărâre a Guvernului;

b) numărul consilierilor ce compun consiliul județean se stabileşte prin ordin al prefectului.

2. a) Consiliul județean adoptă, în exercitarea atribuțiilor sale, decizii, care pot avea caracter normativ sau individual;

b) consiliul județean adoptă, în exercitarea atribuțiilor sale, hotărâri, care pot avea caracter normativ sau individual.

3. a) Secretarul județului are statut de înalt funcționar public;

b) secretarul județului are statut de funcționar public de conducere.

4. a) Vicepreşedinții consiliului județean se aleg din rândul consilierilor județeni cu votul majorității consilierilor în funcție;

b) vicepreşedinții consiliului județean se aleg din rândul consilierilor județeni cu votul majorității consilierilor prezenți.

5. a) Preşedintele consiliului județean, în exercitarea atribuțiilor sale, emite decizii, care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual;

b) preşedintele consiliului județean, în exercitarea atribuțiilor sale, emite dispoziții, care pot avea numai caracter individual.

6. a) Şedințele consiliului județean au loc în fiecare lună sau de câte ori este nevoie;

b) şedințele consiliului județean au loc trimestrial sau de câte ori este nevoie.

7. a) Consiliul județean se alege prin vot indirect, din rândul consilierilor locali;

a) consiliul județean se alege prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, pe bază de scrutin majoritar uninominal.

8. a) Între autoritățile administrației publice constituite la nivel județean şi cele centrale există raporturi de subordonare;

b) între autoritățile administrației publice constituite la nivel județean şi cele centrale există raporturi de tutelă administrativă.

9. a) Dizolvarea de drept a consiliului județean se hotărăşte de instanța de judecată;

b) dizolvarea de drept a consiliului județean se hotărăşte de către prefect.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

10. a) Președintele consiliului județean este o autoritate cu caracter executiv;

b) președintele consiliului județean este o autoritate care are atât atribuții deliberative, cât și executive.

11. a) Hotărârile consiliului județean se semnează numai de președintele Consiliului Județean;

b) hotărârile consiliului județean se semnează de președintele Consiliului Județean și se contrasemnează de secretar.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XV

PREFECTUL

§ 1. Statutul constituţional şi legal actual

Instituţia prefectului îşi are reglementarea legală în prezent în Legea nr. 340/2004[1], cu modificările şi completările ulterioare. În perspectiva, dezirabilă, a adoptării Codului administrativ, el urmează a fi reglementat într-o parte de sine stătătoare, partea a IV-a, intitulată *„prefectul, instituţia prefectului şi serviciile publice deconcentrate"*. În Constituţie, el este reglementat în Capitolul V, Secţiunea a 2-a, consacrată *Administraţiei publice locale,* art. 123, privind *Prefectul.* Faptul că prefectul este reglementat în secţiunea consacrată administraţiei publice locale, alături de consiliul local, primar şi consiliul judeţean, nu trebuie să determine concluzia că el reprezintă o autoritate a administraţiei publice locale. Raţiunea pentru care legiuitorul constituant a găsit de cuviinţă să-l plaseze în această secţiune rezidă din rolul pe care îl îndeplineşte, acela de autoritate care veghează asupra legalităţii activităţii desfăşurată de organele autonome locale, rol pe care doctrina îl evocă prin sintagma consacrată de **tutelă administrativă,** aspect asupra căruia vom mai reveni în cele ce urmează. Prefectul este **agentul statului** şi un **organ unipersonal care reprezintă Guvernul şi administraţia centrală la nivelul judeţului**[2].

Controlul de tutelă administrativă pe care îl exercită prefectul asupra actelor autorităţilor administraţiei publice locale are la bază obligaţia de a verifica legalitatea actelor administrative emise/adoptate de acestea şi dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ aceste acte, dacă le consideră nelegale[3].

Activitatea prefectului, ca autoritate a administraţiei de stat în teritoriu, se derulează, în principal, pe două componente esenţiale, care rezultă din calitatea sa de *reprezentant al Guvernului în teritoriu:* asigură conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, pe de o parte, şi respectiv supravegherea respectării legii de către autorităţile administraţiei publice locale, pe de altă parte[4]. Prin ultimul proiect de lege de revizuire a Constituţiei, care a fost declarat neconstituţional aşa cum am arătat în capitolul IV consacrat analizei *„izvoarelor dreptului administrativ"*, se propunea crearea unei secţiuni

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[2] L. Giurgiu, A. Segărceanu, C. H. Rogoveanu, *Drept administrativ*, ed. a II-a, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2001, p. 43.

[3] V. Vedinaş, L.Tomescu-Bezeriţă, *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administraţiei publice locale,* în lucrarea *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 23.

[4] D. Apostol Tofan, *Unele consideraţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative,* Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 322.

distincte în cadrul capitolului V al titlului III, consacrat *administrației de stat din teritoriu,* care ar fi urmat să cuprindă prevederile privitoare la prefect și subprefect. Se propunea astfel să fie consacrată prin Constituție și instituția subprefectului, soluție cu care în principiu, suntem de acord, deși este singulară în peisajul constituțional european. Ceea ce nu împărtășim și ne-am exprimat critic[1] este modul în care este concepută reglementarea subprefectului, care are același statut ca și prefectul, cu același rol de reprezentant al Guvernului în plan local și de șef al serviciilor deconcentrate, alături de prefect.

În ceea ce privește serviciile publice deconcentrate pe care prefectul le conduce, acestea *„au existență de sine stătătoare, unele dintre acestea având personalitate juridică, patrimoniu și organe proprii de conducere, însă, spre deosebire de autoritățile administrației publice locale, sunt subordonate autorităților administrației publice centrale care le-au creat (...)"* [2].

§ 2. Istoric al reglementării

Sorgintea acestei instituții datează din perioada Romei Antice, când conceptele de *prefect* și *prefectură* erau utilizate atât pentru a desemna o unitate administrativ-teritorială, cât și o funcție publică, civilă sau militară[3]. Nașterea ei în forma apropiată de ceea ce reprezintă azi în sistemul francez și în cele care au preluat-o este recunoscută a se fi realizat în perioada napoleoniană, fiind una din creațiile pe care Împăratul Napoleon le-a sădit în solul Franței, alături de contenciosul administrativ. Deși este o instituție de tradiție în sistemul românesc de drept, de inspirație franceză, ea nu s-a regăsit în Constituțiile române până la cea din 1991. Ea a fost însă prevăzută, sub această denumire, în Legea comunală din 1 aprilie 1864 și în Legea pentru înființarea consiliilor județene nr. 396 din 2 aprilie 1864. Potrivit prevederilor acestei din urmă legi, prefectul era *cap al administrației județene,* cu misiunea de a *direge toate lucrările acestei administrațiuni și a executa hotărârile consiliului județean.* Statutul prefectului era de *comisar (reprezentant) al Guvernului pe lângă consiliul județean,* abilitat de lege să exercite supravegherea legalității actelor adoptate de consiliul județean sau de comitetul permanent al acestuia. Atunci când considera că un act este ilegal, putea face recurs la Guvern în termen de 10 zile de la data constatării ilegalității, iar Guvernul avea obligația să se pronunțe în termen de 20 de zile, în caz contrar obiecția de ilegalitate era înlăturată, actul fiind considerat a fi legal. Ca și în prezent, acțiunea promovată de prefect (recursul) avea ca efect **suspendarea** punerii în executare a actului respectiv. Potrivit Legii administrative din 3 august 1929, **prefectul** era **numit** prin **decret regal,** la propunerea Ministerului de Interne, el fiind un reprezentant al Guvernului și întregii puteri executive centrale în județ, cu rolul de a supraveghea și controla administrațiile locale din județ și de a exercita și unele atribuții polițienești. Același rol și atribuții sunt menținute, în mare, pentru prefect, și prin Legea administrativă din 1936, însă Legea administrativă din 14

---

[1] V. Vedinaș, *Câteva considerații cu privire la Proiectul legii de revizuire a Constituției României,* în RDP nr. 3/2013, pp. 17-35. În același sens, v. I. Alexe, *Prefectul și subprefectul..., art. cit.,* pp. 588-589.

[2] A. Trăilescu, *Unele considerații privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, p. 52.

[3] M. Preda, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 575.

august 1938 aduce o modificare de substanță în statutul prefectului, care devine **funcționar public de carieră,** așa cum este de altfel și în prezent. Potrivit articolului 97 din această lege, prefectul, ca și în prezent, era **reprezentantul Guvernului** și al Ministerului de Interne și **șeful ierarhic** al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ. În exercitarea acestui statut, prefectul îndeplinea mai multe atribuții: supraveghea activitatea funcționarilor și a serviciilor; supraveghea și controla comunele rurale și urbane din județ, cu excepția municipiilor; executa și controla lucrările de interes județean; convoca, în fiecare lună, pe pretori și pe șefii serviciilor exterioare din județ.

Precizăm că **pretorul** era cel care conducea o plasă, și care și el era reprezentantul Guvernului și șeful poliției din comunele plășii. Potrivit Legii din 1938, în afara prefectului și a pretorului, care erau reprezentanți ai Guvernului în teritoriu, a mai existat funcția de **rezident regal, care** era numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne, și îndeplinea și funcția de administrator al ținutului. Practic, prin această lege au fost reorganizate **controlul și tutela administrației locale,** după cum urmează: erau **organe de control** *ministrul de interne, rezidentul regal, prefectul* și *pretorul,* iar **organe de tutelă** *ministrul de interne,* pentru ținuturi și municipiul București, *rezidentul regal* pentru municipii, orașe reședință de județ și stațiuni balneoclimaterice și *prefectul* pentru celelalte comune[1]. Legislația de după 1944 a eliminat această instituție din peisajul administrației publice românești, tradiția fiind reînnodată după decembrie 1990, prin Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale[2], prin care se înființează prefecturi la nivelul fiecărui județ. Ulterior, prima lege de organizare și funcționare a administrației publice locale nr. 69/1991[3], cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 24/1996[4], precum și Legea nr. 215/2001, cu modificările ulterioare, aveau să transforme **prefectul** într-o **autoritate a administrației publice.** Începând cu anul 2004, prefectul se bucură de o reglementare de sine stătătoare, Legea nr. 340/2004, cu modificările și completările ulterioare.

În tezele Proiectului de Constituție, apar pentru prima dată prevederi consacrate prefectului, în Titlul III, Capitolul III privind **autoritatea administrativă,** secțiunea 2 referitoare la **instituțiile locale.** Paragrafele 5-6 prevedeau că în fiecare județ și în municipiul București, Guvernul numește un **prefect,** care, ca **reprezentant legal** al Guvernului, **veghează ca activitatea consiliilor locale să se desfășoare conform legii** și care este **șeful serviciilor descentralizate** ale ministerelor și ale celorlalte organe guvernamentale, în unitățile administrativ-teritoriale. În varianta din Teze, prefectul nu avea decât **dreptul să suspende** aplicarea unui act administrativ al unei autorități locale, iar *măsura suspendării putea fi atacată în fața instanței de contencios administrativ a tribunalului județean*[5]. O altă dispoziție referitoare la prefect din Tezele Constituției era cea care prevedea că *între consiliile locale și prefect nu există raporturi de subordonare.*

În Proiectul Constituției, titlul III, a fost reconceput atât din punct de vedere al structurii cât și a conținutului său. Astfel, reglementări privind prefectul regăsim în

---

[1] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, op. cit.,* p. 93.

[2] Publicată în M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990.

[3] Republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.

[4] M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996.

[5] *Geneza Constituției, Lucrările Adunării Constituante,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1998, p. 451.

Capitolul V al Titlului III, secțiunea a II care avea denumirea de **administrația publică locală și județeană.** Articolul 121 din Proiect relua în mare parte elementele esențiale ale statutului prefectului cuprinse în teze, cu două deosebiri. O primă deosebire se referea la **dreptul prefectului de a suspenda un act** al autorităților administrației publice locale, care se transformă în **dreptul prefectului de a ataca un asemenea act,** ceea ce atrage **suspendarea de drept** a acestuia. O a doua deosebire privea **eliminarea prevederii** cu privire la inexistența unor raporturi de subordonare între prefect și consiliile locale, prevedere care avea să fie introdusă, într-o formă mai dezvoltată, prin Legea de revizuire din 2003 și care se regăsește în actualul alin. (4) al art. 123[1].

Rațiunea instituției prefectului trebuie căutată în necesitatea realizării unui echilibru între dimensiunile autonomiei locale recunoscută colectivităților teritoriale și exigențele principiului legalității. Autonomia locală nu poate fi concepută ca o libertate absolută a autorităților prin intermediul cărora ea se exercită. Există anumite **limite ale autonomiei,** indiferent că ne raportăm la un stat unitar sau federal, evident mai accentuate în cadrul statelor unitare, și aceste limite sunt impuse de lege. Autonomia locală nu poate fi realizată decât în cadrul principiilor statului de drept, însuși principiul autonomiei locale fiind unul dintre acestea[2]. O asemenea filozofie a raporturilor dintre autonomia locală și starea de legalitate impune și o corelare între interesele de nivel local și cele de nivel central, care se realizează printr-un reprezentant pe care centrul îl are la nivelul unității administrativ-teritoriale dintr-un județ, departament, provincie, regiune etc. În sistemul francez, acesta poartă numele tradițional de prefect, care s-a încetățenit și la noi și în alte state. Trebuie avut în vedere și faptul că prin modul în care se constituie, rezultat al sufragiului popular, organele din teritoriu includ în componența lor cetățeni de cele mai diferite profesii. Statutul de membru al unui astfel de organ nu se dobândește datorită unor merite în ceea ce privește cunoașterea fenomenului administrativ. Electorii acordă votul lor acelor personalități care se bucură de credibilitate, de prestigiu, buni cetățeni, preocupați de problemele cetății. Asupra activității pe care aceștia o realizează trebuie să se exercite un control din partea unei autorități responsabile pentru a se putea constata în ce măsură se încadrează în parametrii legalității. Un astfel de control se întâlnește, după cum vom constata în secțiunea următoare, în majoritatea statelor democratice europene.

Instituția prefectului trebuie analizată prin raportare la principiul deconcentrării serviciilor publice, care are ca efect repartizarea puterii de decizie a Guvernului în favoarea agenților locali pe care acesta îi numește în unitățile administrativ-teritoriale[3].

În ceea ce privește **statutul prefectului,** în literatura de specialitate s-au exprimat mai **multe opinii.** Autorii interbelici au considerat prefectul ca fiind **o autoritate deconcentrată,** opinie împărtășită și de cea mai mare parte a autorilor contemporani[4]. Alți autori califică prefectul ca fiind o **autoritate a administrației publice locale,** alături de consiliile locale, primari și consiliile județene. Prefectul este o autoritate statală în județ, statutul său fiind prevăzut de articolul 123 din Constituție, din care rezultă următoarele dimensiuni:

---

[1] *Geneza Constituției, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial București, 1998, p. 613.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită-comentarii și explicații, op. cit.*, p. 261.

[3] C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 95.

[4] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică, op. cit.*, p. 307.

a) este **reprezentantul Guvernului** pe plan local; b) este **şeful serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale** din unităţile administrativ-teritoriale. După cum s-a semnalat deja corect în literatura de specialitate, legiuitorul constituant a utilizat în mod incorect sintagma *unităţile administrativ-teritoriale,* în locul celei corecte de **judeţe,** dat fiind faptul că servicii publice deconcentrate se organizează numai la nivelul judeţului.

În practică a fost consacrată soluţia, pe care am criticat-o, a **înfiinţării de servicii deconcentrate la nivel regional**[1]. Exemplu, prin H.G. nr. 1378/2009[2], prin care a fost aprobat Regulamentul de organizare şi funcţionare a Inspectoratului de Stat în Construcţii.

Principalul argument adus în critica noastră vizează faptul că, potrivit art. 123 din Constituţie, **serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate sunt conduse de prefect,** care este numit în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti şi **nu ar putea conduce un serviciu deconcentrat constituit la nivelul mai multor judeţe.**

Aşa cum ne-am exprimat în articolul citat[3], în acest fel se încearcă să se introducă „pe uşa din dos" regiunea ca unitate administrativ-teritorială, în contextul în care Legea fundamentală nu o recunoaşte, soluţie cu care nu putem fi de acord.

Mai remarcăm faptul că, prin acest rol al prefectului, legiuitorul constituant şi cel organic consacră **conducerea bicefală** a serviciilor publice deconcentrate din judeţe[4]. Atât prefectul, cât şi serviciile publice deconcentrate fac parte din **administraţia teritorială de stat,** sintagmă prin care se desemnează **autorităţile deconcentrate ale administraţiei publice de stat din unităţile administrativ-teritoriale,** sau, şi mai corect, din judeţe, respectiv **extensiunile teritoriale ale autorităţilor centrale de specialitate,** cum ar fi oficii judeţene, direcţii judeţene, gărzi judeţene precum cea de mediu etc.[5]; c) este **organ de tutelă administrativă,** articolul 123 alin. (5) prevăzând expres dreptul prefectului *de a putea ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de consiliul local, judeţean şi primar, dacă i se par ilegale*[6]. Deşi sintagma *„poate ataca"* ar putea fi interpretată în sensul că nu conduce la concluzia obligativităţii prefectului de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele administrative considerate ilegale, aceasta constituind doar o facultate pentru prefect, apreciem, în acord cu opiniile din doctrină, că acreditarea acestei idei ar duce la încălcarea obligaţiei fundamentale a prefectului, de a asigura respectarea legilor, ceea ce nu poate fi acceptat. Pentru a se evita producerea unor efecte ireparabile, Constituţia prevede principiul **suspendării de drept a actului atacat,** fiind

---

[1] V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202.

[2] Publicată în M. Of. nr. 806 din 25 noiembrie 2009.

[3] V. Vedinaş, *Neconstituţionalitatea ....., art. cit.,* p. 201.

[4] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 280 şi 282.

[5] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* pp. 304-306.

[6] O. Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul Constituţiei revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului,* în RDP nr. 3/2004, pp. 128-141.

astfel consacrată o normă de protecție atât a persoanei, în fața unor eventuale abuzuri ale autorității administrației publice locale, cât și a intereselor naționale, în raport cu cele locale[1].

În ceea ce privește **obiectul acțiunii[2] introductivă de instanță,** apreciem și noi, în acord cu opiniile exprimate în doctrină, că aceasta se limitează la **anularea totală sau parțială a actului administrativ,** prefectul neputând solicita plata unor despăgubiri cu caracter material sau moral, deoarece această posibilitate a fost recunoscută de lege numai persoanelor fizice sau juridice care se consideră vătămate în drepturi sau în interesele lor legitime[3].

d) prefectul este **garantul respectării legii și a ordinii publice pe plan local,** atribut conferit prin articolul 1 din Legea nr. 340/2004, cu modificările și completările ulterioare[4].

§ 3. Drept comparat

Exercitarea unui control de legalitate din partea reprezentantului centrului asupra activității autorităților autonome se regăsește în toate statele de drept. De regulă, chiar în Constituții sunt consacrate reglementări exprese privind acest control și organul care îl exercită. Exemplu, în **Constituția Italiei** este reglementat **controlul legalității actelor administrative** atât la nivelul **regiunilor,** cât și al **provinciilor** și **comunelor.** Astfel, articolul 125 prevede că, la **nivelul regiunilor**, controlul legalității actelor administrative se exercită într-o formă descentralizată, de către un **organ de stat,** în modalitățile și limitele stabilite de legile Republicii, fiind admis, în anumite cazuri, și un **control de fond,** dar numai cu scopul de a iniția o nouă examinare a deciziei consiliului regional, pe baza unei solicitări motivate. Potrivit articolului 130, controlul de legalitate al actelor adoptate de provincii, comune și celelalte instituții locale se exercită tot într-o formă descentralizată, dar de către un **organ al regiunii,** conform modalităților stabilite prin legile Republicii. **Constituția Spaniei,** fără a conține prevederi speciale, face referire la un **control al activității organelor comunităților autonome** (în art. 153), care se exercită, pe lângă alte autorități (Tribunalul Constituțional, jurisdicția contencios-administrativă, Curtea de Conturi) și de **Guvern.** Administrația statului în teritoriul comunităților autonome este **condusă** și **coordonată** de un **delegat numit de Guvern.** Actele administrative ale colectivităților locale sunt supuse unui **control,** care are caracter **a posteriori** și se exercită, la nivelul **regiunii,** de **un organ special al Guvernului,** iar pentru **colectivitățile teritoriale de nivel inferior,** de către **delegatul Guvernului de la nivel provincial**[5]. În **Franța,** până în 1982, statul exercita asupra colectivităților locale un control foarte riguros, care era calificat prin sintagma **tutelă administrativă,** prin

---

[1] A. Iorgovan în M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată,* Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, p. 276.

[2] Pentru dezvoltări, a se vedea N.R. Stoian, *Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătorești,* în RDP nr. 3/2014.

[3] L. Giurgiu, *Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative,* Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 347.

[4] Pentru o analiză de ansamblu a acestei reglementări, v. C. Furtună, *Privire de ansamblu asupra legii privind instituția prefectului,* în RDP nr. 3/2004, pp. 104-106.

[5] L.C. Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc, op. cit.,* p. 162.

intermediul **prefectului,** care exercita atât un control *a priori,* cât şi unul *a posteriori.* În anul 1982 a fost adoptată Legea privind drepturile şi libertăţile comunelor, departamentelor şi regiunilor, cunoscută sub numele de **„legea descentralizării",** care, printre altele, elimină noţiunea de „tutelă administrativă", pe care o înlocuieşte cu un **control de legalitate** exercitat de **prefect** *a posteriori.* Prefectul pierde dreptul de a anula actele autorităţilor locale, el dispunând numai de posibilitatea de a ataca, în faţa tribunalului administrativ, actele pe care le consideră ilegale, ca şi în sistemul constituţional românesc actual. Prefectul este astfel reprezentantul fiecărui minister şi al Guvernului în teritoriu, pentru a contribui la executarea legilor şi a celorlalte reglementări, pentru a asigura controlul administrativ şi al legalităţii actelor comunelor, departamentelor şi al stabilimentelor publice din departament şi pentru anumite intervenţii statale în domeniul economic[1]. **Constituţia Germaniei** prevede în art. 84 alin. (3)[1] că Guvernul Federal exercită **controlul** ca landurile să execute legile federale conform dreptului în vigoare. Constituţia recunoaşte **Guvernului** dreptul de a trimite **delegaţi la autorităţile superioare ale landurilor,** cu încuviinţarea acestora (în cazul în care încuviinţarea este refuzată, cu cea a Consiliului Federal, Bundesrat), precum şi la **autorităţile subordonate.** Din punct de vedere administrativ teritorial, Germania este organizată în **16 landuri** (state federale, care alcătuiesc federaţia), în **arondismente** (în număr de 323) şi **comune** (în număr de 14865). Asupra **actelor administrative ale arondismentului** se exercită un **control** din partea unui organ intermediar deconcentrat al landului, aflat în subordinea directă a ministrului de interne al landului. Acest control este unul **de legalitate,** care se exercită *a posteriori* şi este reglementat prin lege, de fiecare land. Acelaşi **control de legalitate** cu caracter *a posteriori* se exercită şi în **Austria** asupra actelor administrative ale autorităţilor comunale de către **prefect,** care este numit de Guvern şi reprezintă landul şi federaţia.

La nivel european, în Carta europeană a autonomiei locale regăsim articolul 8 consacrat **controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale,** care *nu poate fi exercitat decât în formele şi în cazurile prevăzute de Constituţie sau de lege* şi trebuie să aibă ca **obiectiv** numai *asigurarea respectării legalităţii şi principiilor constituţionale.* Un asemenea principiu se regăseşte şi în legislaţia românească, în art. 1 alin. (3) din Legea nr. 340/2004. Prin excepţie, controlul administrativ poate să includă şi un **control de oportunitate,** atunci când este realizat de autorităţile ierarhic superioare, în ceea ce priveşte sarcinile a căror executare este delegată administraţiei publice locale. Exercitarea acestui control este guvernată de respectarea unei **proporţionalităţi** între amploarea intervenţiei autorităţii de control şi importanţa intereselor pe care aceasta înţelege să le protejeze. Principiul proporţionalităţii este înscris şi în Constituţia României în articolul 53 care reglementează regimul restrângerii exerciţiului unor drepturi sau libertăţi, între dimensiunile acestui regim regăsindu-se şi **proporţionalitatea** între **măsura de restrângere** şi **cauza** care a determinat-o.

§ 4. Raporturile dintre prefect şi autorităţile autonome locale

În conformitate cu art. 123 alin. (4) din Constituţie, între prefect, pe de o parte, şi consiliile locale şi primari, consiliile judeţene şi preşedinţii acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare. Dispoziţia este reluată, într-o formulare identică, de

[1] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 331.

articolul 12 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[1]. Raporturile dintre ele sunt *de colaborare, aşa încât prefectul, pe de o parte, şi autorităţile administraţiei publice locale, pe de altă parte, să-şi desfăşoare activitatea fără presiuni şi imixtiuni*[2]. Statutul de reprezentant al Guvernului în teritoriu îi conferă prefectului aptitudinea de a veghea pentru ca activitatea consiliilor locale şi a primarilor, a consiliilor judeţene şi a preşedinţilor consiliilor judeţene să se desfăşoare în conformitate cu prevederile legale.

În realizarea acestui rol, prefectul poate ataca actele autorităţilor locale pe care le consideră nelegale, îndeplinind funcţia de *organ de tutelă administrativă.* Noţiunea de *„tutelă administrativă"*, în accepţiunea largă, e definită în doctrină drept *„supravegherea exercitată de Guvern, în virtutea atribuţiilor sale de conducere generală a administraţiei publice asupra respectării legalităţii de către autorităţile administraţiei publice locale, precum şi de către alte autorităţi sau instituţii ale administraţiei publice, organizate la nivel local sau central, fie prin reprezentantul său local, prefectul, fie prin intermediul unor organe ale administraţioei publice centrale organizate în subordinea sa, sau a ministerelor, precum Agenţia Naţională a Funcţionarilor publici, potrivit competenţelor materiale şi teritoriale ale acestora"*[3]. Împărtăşim această viziune, în contextul în care *tutela administrativă* nu mai poate fi percepută restrâns, prin raportare la acţiunea prefectului asupra actelor administraţiei locale. Trebuie admisă şi **accepţiunea largă,** care vizează orice control judecătoresc declanşat de către un organ central, dar şi legalitatea actelor administrative care emană de la organele aflate sub controlul lor.

Curtea Constituţională, în jurisprudenţa sa[4], a statuat că a fost consacrată prin Constituţie tutela administrativă, pentru supravegherea respectării legii de către autorităţile locale, ceea ce îi conferă prefectului dreptul de a ataca în contencios administrativ actele pe care le consideră ilegale ale acestora.

§ 5. Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului şi a subprefectului

Numirea şi eliberarea din funcţie a prefectului se face prin hotărâre a Guvernului, articolul 123 alin. (1) prevăzând că *Guvernul numeşte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti.* Propunerea în vederea numirii aparţine Ministerului Afacerilor Interne, potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 340/2004. Legea impune condiţia pentru prefect de a avea studii superioare de lungă durată. Dat fiind faptul că prefectul are statut juridic de înalt funcţionar public, rezultă că el se supune prevederilor Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare[5], numirea lui în funcţie se face în urma promovării unui concurs sau examen, organizat în condiţiile acestei legi şi ale H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici[6].

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 238.
[3] L. Tomescu-Bezeriţă, *Tutela administrativă, op. cit.*, p. 73.
[4] A se vedea Decizia nr. 1353 din 10 decembrie 2008, publicată în M. Of. nr. 884 din 29 decembrie 2008.
[5] Republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.
[6] M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008.

Prin Proiectul Legii de revizuire a Constituției, la care ne-am mai raportat s-a încercat constituționalizarea statutului subprefectului, de o manieră care îl asimila cu cel al prefectului[1].

§ 6. Depolitizarea şi profesionalizarea funcţiei de prefect

Prefectul şi subprefectul fac parte din categoria **înalților funcționari publici**. Această calitate le-a fost conferită în anul 2003, prin Legea nr. 161/2003[2], care a modificat, printre altele, şi Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Prefectul şi subprefectul sunt **înalți funcționari publici,** cărora legea le interzice să facă parte din partide politice sau din organizații cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca al partidelor politice, sub sancțiunea destituirii din funcția publică.

Transformarea prefecților şi a subprefecților din oameni politici în înalți funcționari publici a însemnat un **proces de profesionalizare a funcției de prefect şi subprefect,** dimensiune a reformei în administrația publică. Un asemenea statut au prefecții în Franța şi a existat şi în România în prima jumătate a secolului XX, astfel încât practic s-a revenit la tradiții şi s-a valorificat o experiență care s-a dovedit benefică în alte state[3].

Prin modificările aduse, *„prefectul devine un pilon important al reformei administrației publice, un veritabil manager al sectorului public, care îşi desfăşoară activitatea ghidat de principiile legalității, imparțialității, obiectivității, transparenței, eficienței, responsabilității şi orientării către cetățean"*[4].

Legea nr. 188/1999, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 161/2003, prevedea că *în funcțiile de prefect şi subprefect pot fi numite persoane care îndeplinesc condițiile pentru a fi numite ca înalți funcționari publici, începând cu anul 2006, în mod eşalonat, pe baza hotărârii de Guvern.* După cum rezultă din textul precitat, transformarea prefecților în înalți funcționari publici nu a fost şi nici nu putea fi concepută ca un proces mecanic, formal, cum din păcate s-a întâmplat în realitate. Legea impunea, în primul rând, ca persoanele respective să întrunească acele condiții care sunt cerute pentru înalții funcționari publici, iar recrutarea urma să se facă prin examen, organizat în condițiile legii. De aceea, se vorbea şi despre faptul că numirea se va face *în mod eşalonat*, pe măsura ce se vor organiza concursuri de recrutare şi aceste concursuri vor fi promovate. Prin O.U.G. nr. 179/2005 s-a abandonat spiritul acestei reglementări, prin articolul III care prevedea că *prefecții în funcție la data intrării în vigoare a ordonanței, precum şi cei care vor ocupa posturile rămase vacante după data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe şi până la 31 decembrie 2005 pot fi numiți în funcții publice de prefect, în urma promovării unui examen de atestare pe post.* Un examen de atestare

---

[1] N.R. Stoian, *Instituția Prefectului din perspectiva revizuirii Constituției,* în *Tendințe .... op. cit.*, p. 458.

[2] Publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[3] R.P. Postelnicu, *Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul şi rolul prefectului în sistemul administrației publice din România,* în RDP nr. 2/2003, pp. 81-85; V.D. Ungureanu, *Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003,* în RDP nr. 2/2003, pp. 86-88.

[4] M. Muşan, *Prefectul - înalt funcționar public sau demnitar politic?* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, p. 321.

similar a fost prevăzut şi pentru subprefecţii care se aflau în funcţie, iar foştii secretari generali ai prefecturilor, în funcţie la data de 31 decembrie 2005 ca urmare a promovării concursului sau examenului organizat pentru ocuparea funcţiei publice respective sunt numiţi în funcţia publică de subprefect începând cu data de 1 ianuarie 2006. Problema este că *prefecţii în funcţie* la care se referă textul respectiv, ca şi subprefecţii, de altfel, ocupaseră funcţiile respective ca oameni politici, în urma unor negocieri politice, astfel încât ei nu aveau aptitudinea de a deveni, printr-un simplu examen de atestare pe post, din oameni politici înalţi funcţionari publici, cărora legea le interzice să facă parte din partide politice, sub sancţiunea destituirii din funcţie.

Cât priveşte semnificaţia unui **examen de atestare pe post,** de esenţa lui este faptul că, prin intermediul unei atestări, se urmăreşte să se confirme sau să se infirme o situaţie juridică preexistentă, menţinerea într-o funcţie a unei anumite persoane, nu dobândirea unui statut pe care persoana respectivă nu l-a avut niciodată. De aceea, în opinia noastră, era necesar să se organizeze concursuri pentru ocuparea funcţiilor de prefecţi ca înalţi funcţionari publici, care să fie gestionate de Comisia specială pentru înalţii funcţionari publici. Din păcate, acest lucru nu s-a întâmplat, fiind astfel trădată nu numai voinţa legiuitorului, ci şi legitimitatea procesului în sine, rezultând o formă fără fond, care, în opinia noastră, nu mai justifică recunoaşterea unei voinţe politice ferme de a se realiza un proces autentic de profesionalizare a funcţiei de prefect.

Constatăm astfel că numirea primilor prefecţi ca înalţi funcţionari publici s-a făcut într-un mod atipic, am putea spune, prin susţinerea unui examen de atestare pe post a celor care, anterior adoptării O.U.G. nr. 179/2005, fuseseră numiţi ca prefecţi prin negocieri politice ale formaţiunilor care constituiau, la acea dată, arcul guvernamental. În ceea ce ne priveşte, am criticat acea procedură, în cadrul dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Senat[1], pe considerentul că ea este contrară Legii nr. 188/1999, care prevede că intrarea în corpul funcţionarilor publici se face prin concurs sau examen. Cu atât mai mult, dobândirea statutului de înalt funcţionar public, care este cel mai înalt la care poate accede o persoană în cariera sa administrativă, trebuie să aibă la bază o selecţie riguroasă, realizată prin concurs.

Având în vedere unele aspecte criticabile ale practicii administrative, inclusiv cele semnalate de noi, unii autori sunt sceptici în ceea ce priveşte existenţa unei reale profesionalizări a funcţiei de prefect, care continuă să rămână mai degrabă politică, aflată la voinţa puterii executive, decât una profesională. Garanţiile acordate prefecţilor în materia stabilităţii carierei lor sunt slabe, schimbarea din funcţie putând fi decisă de Guvern, de regulă, din raţiuni politice, mascate de o aşa-zisă mobilitate în funcţie[2].

De altfel, prin proiectul Codului administrativ s-a propus revenirea la soluţia anterioară, a prefectului şi subprefectului ca oameni politici. Faţă de această soluţie, unii autori *„(...) susţin o soluţie similară celei din legislaţia franceză, conform căreia prefectul trebuie să fie un reprezentant imparţial al administraţiei din teritoriu, un*

---

[1] La data adoptării legii respective, exercitam mandatul de senator, în legislatura 2004-2008.

[2] E. Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, pp. 99-101; I. Alexe, *Principiul neutralităţii politice în privinţa numirii înalţilor funcţionari publici,* în E. Bălan, C. Iftene ... (coord.) – *Administraţia şi puterea politică – tendinţe şi evoluţii în spaţiul public european,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2013, pp. 122-136.

profesionist căruia i se garantează stabilitatea funcției în lipsa unei afilieri politice (...)"[1], respectiv să rămână înalt funcționar public.

În ceea ce ne privește, opinia noastră pornește de la fapte, de la realități. Și ele dovedesc că schimbarea legislativă a statutului prefectului și subprefectului nu a influențat decât într-o măsură slab perceptibilă realitățile. Că prefectul continuă să fie tratat ca un demnitar politic, fiecare guvernare aducând cu sine schimbări fundamentale în corpul prefecților și al subprefecților. De aceea am opinat în sensul că *„(...) soluția ideală ar fi aceea ca, atât la nivel legislativ, cât și instituțional prefectul și subprefectul să fie înalți funcționari publici. În contextul în care acest lucru nu se întâmplă și nici nu există premise ca el să se realizeze în viitorul apropiat, apreciem că este mai utilă clarificarea legislativă a statutului acestuia"*[2].

Prin modificările care s-au adus Legii nr. 340/2004 prin O.U.G. nr. 179/2005 a fost desființată funcția de secretar general al prefecturii și a mai fost înființată o nouă funcție de subprefect, iar secretarii generali care dobândiseră acest statut în baza unui concurs organizat în condițiile legii au fost numiți direct, prin efectul legii, ca subprefecți.

Prin proiectul Codului administrativ, corelativ cu redevenirea prefecților și subprefecților ca demnitari politici, s-a propus și reînființarea funcției de secretar general al prefecturii, soluție pe care o împărtășim cu satisfacția că ea va aduce o îmbunătățire consistentă a activității instituției prefectului, în ansamblul său[3].

Prefectul este ajutat în activitatea sa de doi subprefecți, care sunt numiți în funcție prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului și a Ministerului Afacerilor Interne. Legea impune pentru subprefect condiția de a avea studii superioare, fără a mai preciza tipul acestora, rezultând că poate fi vorba atât despre studii superioare de lungă durată, cât și de scurtă durată.

§ 7. Regimul incompatibilităților funcției de prefect și subprefect

Incompatibilitățile pentru funcția de prefect sunt stabilite prin secțiunea a III-a, cap. III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003[4]. Astfel, art. 85 din lege prevede că funcția de prefect este incompatibilă cu: calitatea de deputat sau senator; funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar general al municipiului București; funcția de consilier local sau de consilier județean; o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial; funcția de președinte, vicepreședinte,

---

[1] M. Mușan, *Prefectul - înalt funcționar public sau demnitar politic?* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, op. cit.*, 2016, p 325.

[2] V. Vedinaș, I.L. Vedinaș, *Cazinele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general și a dreptului administrativ, în particular,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, op. cit.*, 2016, p. 46.

[3] Cu privire la această problemă, a se vedea V. Negruț, *Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 113-120.

[4] I.E. Roman, *Modificări aduse instituției prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* articol apărut în lucrarea Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 360-367.

director general, director, administrator, membru în consiliul de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la litera e); funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la litera e); calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; o funcție politică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte. Prefecții și subprefecții pot deține funcții sau exercita activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar artistice. Legea îi obligă ca, la numirea în funcție, să declare că nu se află într-o situație de incompatibilitate.

§ 8. Atribuțiile prefectului

Activitatea prefectului este guvernată de mai multe **principii**, pe care le regăsim reglementate în art. 5 al Legii nr. 340/2004, respectiv: **legalitatea, imparțialitatea și obiectivitatea; transparența și liberul acces la informațiile de interes public; eficiența; responsabilitatea; profesionalizarea și orientarea către cetățean**.

Legea recunoaște instituției prefectului **capacitate juridică de drept public**, care se exercită în exclusivitate de prefect. Instituția prefectului dispune și de o **capacitate juridică de drept civil**, formată din totalitatea drepturilor și obligațiilor civile, care se poate exercita nu numai de către prefect, ci și de persoane desemnate de acesta prin ordin. Atribuțiile prefectului sunt, din punctul de vedere al izvorului lor, de mai multe categorii: atribuții prevăzute de Constituție; atribuții prevăzute de Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului, cu modificările ulterioare; atribuții prevăzute de alte acte normative; însărcinările date de Guvern. Sfera atribuțiilor care revin prefectului o regăsim consacrată de Legea nr. 340/2004, cu modificările și completările ulterioare, după cum urmează: asigură, la nivelul județului și al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului și a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice; acționează pentru realizarea obiectivelor cuprinse în programul de guvernare; acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unei comunicări permanente cu toate nivelurile; stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale, prioritățile de dezvoltare teritorială; verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului; asigură, împreună cu autorităților și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire pentru situații de urgență; dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu această destinație; asigură realizarea planului de măsuri pentru integrarea europeană; dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele abilitate; asigură, folosirea în condițiile legii, a limbii materne în raporturile cu cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%.

§ 9. Actele prefectului

În exercitarea atribuțiilor sale, prefectul emite ordine, care sunt acte administrative, care pot avea atât **caracter normativ,** cât și **caracter individual**[1]. Pentru cele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, prefectul are obligația să consulte în prealabil conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale din județe. Referitor la operațiunea de consultare, în literatura de specialitate s-a exprimat o opinie critică, în sensul că ar fi fost necesar să se renunțe *la consultare* și să se prevadă, în locul acesteia, *emiterea unui aviz* sau *acord*[2]. Ordinele cu caracter normativ devin executorii după ce au fost aduse la cunoștință publică, iar ordinele cu caracter individual devin executorii de la data comunicării către persoanele interesate. Ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Afacerilor Interne. Din punct de vedere al procedurii de emitere, ordinele prefectului se împart în două categorii: **ordine care pot fi emise de prefect în exercitarea propriilor atribuții, fără concursul altor autorități și ordine prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic și de specialitate, care impun consultarea conducătorilor organelor de specialitate din județ**[3].

§ 10. Particularități ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică și sindicală și al dreptului la grevă

Prefectul și subprefectul sunt înalți funcționari publici, cărora legea le interzice să facă parte din partide politice sau din organizații cărora le este aplicabil același regim juridic cu al partidelor politice, sub sancțiunea destituirii din funcția publică. Prin Ordonanța de urgență nr. 179/2005, s-a consacrat interdicția prefecților și a subprefecților de a face grevă sau de a înființa organizații sindicale proprii precum și obligația de a informa conducerea Ministerului Afacerilor Interne ori de câte ori călătoresc în afara județului. Subscriem părerilor exprimate în doctrină, prin care se apreciază ca oportună reglementarea care interzice dreptul la grevă al prefecților și subprefecților, cu atât mai mult cu cât calitatea prefecților, ca reprezentanți ai statului în teritoriu și competența care le revine, nu sunt compatibile cu exercitarea dreptului la grevă[4]. Legea nr. 340/2004 consacră și unele drepturi speciale, cum ar fi dreptul prefecților și al subprefecților care nu dețin o locuință proprietate personală în municipiul reședință de județ în care au fost numiți de a beneficia de o indemnizație de instalare, egală cu 3 salarii lunare brute, precum și de o locuință de serviciu corespunzătoare, prin închiriere, pe toată durata îndeplinirii funcției. Contravaloarea chiriei, ca și a cheltuielilor de transport și de instalare se suportă de la bugetul instituției.

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 224.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ*, *op. cit.*, p. 292.

[3] E. Popa, *Drept administrativ*, *op. cit.*, 2000, p. 91.

[4] O.C. Moldovan, *Mutații produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanța de Urgență nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 457; I. Alexe, *Înalții funcționari..., op. cit.*, p. 241.

§ 11. Oficiile prefecturale

Articolul 31 din Legea nr. 340/2004 prevede că *prefectul poate organiza prin ordin, în cadrul numărului de posturi şi al fondurilor aprobate anual, oficii prefecturale.* În municipiul Bucureşti se poate organiza câte un oficiu prefectural în fiecare sector. Legea impune, pentru înfiinţarea unui asemenea oficiu, avizul Ministerului Afacerilor Interne. Oficiile prefecturale sunt părţi componente ale instituţiei prefectului. Ele sunt conduse de un şef al oficiului prefectural, a cărui funcţie este echivalentă cu cea de director executiv. **Colegiul prefectural** reprezintă o structură nouă introdusă prin O.U.G. nr. 179/2005, şi el se compune din prefect, subprefecţi şi conducătorii serviciilor deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului care îşi au sediul în judeţul respectiv. Atribuţiile colegiului prefectural privesc armonizarea activităţii serviciilor deconcentrate care îşi au sediul în judeţul respectiv, precum şi implementarea programelor, politicilor, strategiilor şi planurilor de acţiune ale Guvernului la nivelul judeţului sau al localităţilor acestuia[1].

§ 12. Subprefectul

Pentru îndeplinirea atribuţiilor şi prerogativelor care îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de doi subprefecţi, iar la nivelul municipiului Bucureşti sunt 3 subprefecţi.

Înainte de modificările aduse Legii nr. 340/2004 prin O.U.G. nr. 179/2005, la nivelul judeţelor exista un singur subprefect, însă prin adoptarea acestei reglementări funcţia de secretar general s-a transformat în funcţie de subprefect, creându-se astfel o nouă funcţie de subprefect. Dat fiind faptul că unul dintre subprefecţi ocupa funcţia respectivă cu caracter temporar, în luna august 2010 s-a luat decizia ca acestora să le înceteze raportul de serviciu. O asemenea decizie nu a fost consfinţită prin lege, astfel încât potrivit legii, la nivelul judeţelor există **doi subprefecţi,** iar la nivelul municipiului Bucureşti **trei subprefecţi**. În realitate, în prezent regula o reprezintă la nivelul judeţelor un singur subprefect, iar la cel al municipiului Bucureşti există doi subprefecţi.

[1] R.N. Petrescu, *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 179/2005*, în RDP nr. 1/2006, pp. 54-55.

BCU IASI/CENTRUL UNIVERSITAR

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Prefectul este reprezentantul Guvernului în fiecare județ și în municipiul București;

b) prefectul este reprezentantul Președintelui în fiecare județ și al municipiului București.

2. a) Actul atacat de prefect în contenciosul administrativ se poate suspenda prin hotărâre a instanței, la solicitatea prefectului;

b) actul atacat de prefect în contenciosul administrativ se poate suspenda prin încheiere a instanței, atunci când aceasta apreciază că menținerea lui în ordinea juridică prezintă riscul producerii unor pagube iminente.

3. a) Prefectul are în prezent statut de înalt funcționar public;

b) prefectul are în prezent statut de demnitar politic.

4. a) Oficiile prefecturale se înființează prin ordin al prefectului, în baza avizului emis de Guvernul României;

b) oficiile prefecturale se înființează prin ordin al prefectului, în baza avizului emis de Ministerul Afacerilor Interne.

5. a) Ordinele prefectului sunt acte administrative care pot avea caracter individual;

b) ordinele prefectului sunt acte administrative care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual.

6. a) Ordinele prefectului care au caracter normativ se comunică de îndată Guvernului României;

b) ordinele prefectului care au caracter normativ se comunică de îndată Primului-ministru.

7. a) În cazul încălcării interdicției de a face parte dintr-un partid politic impusă prefecților și subprefecților, intervine destituirea din înalta funcție pe care o ocupă;

b) în cazul încălcării interdicției de a face parte dintr-un partid politic impusă prefecților și subprefecților, intervine eliberarea din funcția publică.

8. a) Numirea și eliberarea din funcție a prefectului se fac prin hotărâre a Guvernului;

b) numirea și eliberarea din funcție a prefectului se fac prin ordin al ministrului afacerilor interne.

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

9. Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte există raporturi de subordonare;

b) între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

10. a) Controlul de tutelă exercitat de prefect, potrivit Constituției, vizează actele administrative care emană de la consiliile locale, județene și primari;

b) controlul de tutelă exercitat de prefect, potrivit Constituției, vizează actele tuturor autorităților autonome locale cu caracter deliberativ.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XVI

FUNCŢIA PUBLICĂ ŞI FUNCŢIONARII PUBLICI

§ 1. Generalităţi

În cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, își desfășoară activitatea mai multe categorii de personal, din punct de vedere al statutului juridic:

a) **persoane care îndeplinesc** diferite **demnități publice** în care au fost alese sau numite și al căror statut este reglementat prin diferite acte normative: miniștri, secretari de stat, aleși locali[1] (primari, viceprimari, consilieri locali, consilieri județeni, președinți și vicepreședinți de consilii județene)[2];

b) **personal contractual,** al cărui statut juridic este reglementat prin ceea ce este denumit prin formula generică de „legislația muncii" prin care se evocă, în primul rând Codul muncii[3], cu modificările și completările ulterioare[4];

c) **funcționari publici,** al căror statut general este reglementat prin Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, și prin alte legi, care reglementează statute juridice specifice aplicabile diferitelor categorii de funcționari publici;

d) persoane care sunt **manageri publici** și își desfășoară activitatea în baza unui contract de management, în domeniul sănătății, culturii sau în alte domenii. De exemplu, O.U.G. nr. 189/2008 privind managementul instituțiilor de cultură[5] definește contractul de management, îi reglementează regimul juridic de o manieră care determină unii autori să considere că este un **contract administrativ**[6].

În ceea ce privește natura juridică a funcției publice și a funcționarului public, în doctrina de drept administrativ și de drept al muncii s-au purtat numeroase discuții care, în principal, s-au concentrat pe următoarele aspecte:

---

[1] Pentru o analiză a statutului aleșilor locali, v. R.N. Petrescu, *Discuții despre aleșii locali în lumina Legii nr. 393/2004,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-266.

[2] Statutul juridic al miniștrilor și secretarilor de stat este reglementat prin Constituție, prin Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor; prin diferite ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului care reglementează organizarea și funcționarea diferitelor organe ale administrației publice centrale. Statutul demnitarilor din cadrul autorităților autonome locale este reglementat prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

[3] Adoptat prin Legea nr. 53/2003, cu modificările și completările ulterioare. Dintre modificări, amintim O.U.G. nr. 65/2005, publicată în M. Of. nr. 576 din 5 iulie 2005, precum și Legea nr. 40 din 31 martie 2011, publicată în M. Of. nr. 225 din 31 martie 2011; republicat în M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011.

[4] Cu privire la analiza acestor modificări, v. I.T. Ștefănescu, *Modificările Codului muncii – comentate, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, București, 2005.

[5] Publicată în M. Of. nr. 817 din 5 decembrie 2008.

[6] C. Clipa, *Drept administratuiv. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 59.

a) funcționarul public și salariatul sunt instituții juridice diferite sau identice;

b) dacă funcționarul public și salariatul nu sunt instituții juridice identice, care este raportul dintre ele din punct de vedere al dimensiunilor statutul juridic, care sunt asemănările și deosebirile dintre regulile care li se aplică[1].

Opinii cu privire la aceste probleme se regăsesc în numeroase lucrări cu caracter monografic elaborate de-a lungul timpului, în cursuri și tratate universitare, în studii și articole, și ele au fost influențate nu numai de doctrina diferitelor epoci istorice, dar și de legislația specifică acestora.

În limbajul juridic contemporan regăsim mai multe concepte pentru a evoca acea categorie de personal din administrație cu statut de funcționar public[2].

Diferența dintre conceptele cu care se exprimă o anumită instituție juridică nu este pur formală, nu prezintă doar un interes lingvistic, ea are relevanță și pe planul realităților juridice evocate, în fiecare țară, prin aceste concepte[3].

§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici

În doctrina juridică, s-au purtat controverse serioase cu privire la natura juridică a raportului de serviciu (de funcție publică) stabilit între funcționarul public și autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea și, corespunzător, despre statutul juridic al funcționarului public. Încă din secolul IX, funcționarul public este tratat ca o instituție a dreptului public. Constantin G. Dissescu, în cursul de drept public apărut la sfârșitul secolului XIX, analizează multe din elementele statutului său, rămânând definitorii și reprezentând note cu valoare de constantă în ceea ce reprezintă această instituție juridică. În perioada interbelică, funcționarul public a fost de asemenea analizat de marii autori interbelici, dintre care amintim doar pe Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Jean Vermeulen. În perioada postbelică, pe fondul concepției politico-juridice specifice acelui regim, a fost fundamentată **teza unicității raportului juridic de muncă,** potrivit căreia **orice persoană care desfășoară o activitate, o muncă în accepțiunea *lato sensu* a termenului, avea statut de salariat,** iar **raportul juridic în baza căruia presta această activitate lua naștere dintr-un contract individual de muncă**[4]. Cu toate acestea, autorii de drept public, în eforturile pe care le-au dus pentru a menține instituțiile dreptului public, aflate într-un constant și vizibil proces de

---

[1] Pentru o analiză comparativă a statutul juridic al celor două instituții, v. V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public,* Ed. Nemira, București, 1998; R.P. Postelnicu, *Statutul juridic al funcționarului public,* Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, București, 2006; R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Universității Carol Davila, București, 2007. C. Clipa, *Drept administratuiv. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2013; V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999)Comentarii. Legislație, doctrină și jurisprudență,* ed. a II-a, rev. și ad., Ed. Universul Juridic, București, 2016; I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice,* Ed. Bibliotheka, București, 2010.

[2] Exemplu, *fonction publique* în Franța; *civil service* în Regatul Unit; *affentlicher dienst* în Germania. Pentru detalii, v. J. Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne,* Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 13.

[3] V. Vedinaș, *Drept administrativ și instituții politico-administrative,* Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 402.

[4] S. Ghimpu, I.T. Ștefănescu, Ș. Beligrădeanu, G. Mohanu, *Dreptul muncii,* Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, pp. 9-15.

marginalizare şi chiar de desfiinţare, au continuat să trateze în lucrările domniilor lor şi să predea studenţilor, printre marile instituţii ale dreptului administrativ, şi funcţionarul public.

În perioada de după 1989, odată cu apariţia Constituţiei din 1991, care, după cum vom arăta în continuare, la 73 alin. (3) lit. j) enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, şi **statutul funcţionarilor publici,** pentru ca, acelaşi articol, la lit. p), să prevadă că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele şi protecţia muncii,* s-au creat premisele că lucrurile vor fi puse în matca lor firească şi, odată cu această ocazie, tendinţa specialiştilor de drept al muncii de a „acapara" şi alte instituţii în această ramură de drept se va atenua. Lucrul acesta nu s-a întâmplat, existând autori care, din ce în ce mai categoric, exprimă opinii prin care tratează funcţionarul public ca aparţinând dreptului muncii şi raportul de serviciu al acestuia ca fiind o formă particulară a raportului juridic de muncă.

Astfel, într-un studiu publicat în mai multe reviste de specialitate[1], un autor încearcă să fundamenteze teza unei **viziuni moniste asupra dreptului muncii,** care ar avea o *parte generală,* reprezentată de Codul muncii şi actele derivate din acesta, şi o *parte specială,* care se referă la anumite categorii de salariaţi cu statut special, şi care la rândul său ar fi compus din *dreptul special al muncii privitor la funcţionarii publici* şi *dreptul special al muncii privitor la persoanele care deţin funcţii de demnitate publică alese sau numite ori asimilate acestora.* De altfel, acest autor, imediat după intrarea în vigoare a legii organice privind statutul funcţionarilor publici a exprimat ideea, pe care a menţinut-o şi dezvoltat-o, de altfel, conform căreia *raportul de serviciu al funcţionarilor publici constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care, deşi distinct de contractul individual de muncă (arhetip al raportului juridic de muncă) nu este totuşi esenţial diferit de acesta din urmă şi astfel, raportul de serviciu al funcţionarului public logic, metodologic şi juridic, este o componentă de bază a dreptului (legislaţia) muncii*[2].

Faţă de susţinerile din acest articol şi de tentativa de atragere, în matca dreptului muncii, a funcţionarului public, cu finalitatea eliminării statutului acestuia de instituţie a dreptului public, am formulat un punct de vedere[3], în care, într-un mod argumentat şi echilibrat, ne-am străduit să combatem, pe de o parte, susţinerile autorului mai sus citat şi am demonstrat faptul că **dreptul muncii este dreptul salariaţilor**, în vreme ce **funcţionarii publici sunt o instituţie care ţine de dreptul public, în general şi de dreptul administrativ, în particular.** În condiţiile actuale nu se poate vorbi despre un drept al muncii atotcuprinzător, de un drept unic al muncii, care ar încorpora şi dreptul

---

[1] Ş. Beligrădeanu, *Consideraţii asupra raportului juridic de muncă al funcţionarilor publici, precum şi în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă şi o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacţiei, constituie dizertaţia rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timişoara şi a mai fost publicat în Analele Universităţii de Vest din Timişoara, vol. 1/2010 şi RRDP nr. 3/2010.

[2] Ş. Beligrădeanu, *Considerente – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000, p. 7.

[3] V. Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcţionarilor publici,* în RRDP nr. 5/2010, pp. 190-207.

funcției publice, în egală măsură în care nu se poate vorbi despre un *drept public al muncii* sau despre un *drept privat al muncii*, fapt care rezultă din specificitatea incontestabilă a raportului de serviciu al funcționarului public față de raportul de muncă al salariatului[1].

În replică față de articolul nostru, promotorul tezei moniste asupra dreptului muncii a elaborat un nou punct de vedere[2], în care se încearcă, dar în opinia noastră nu se reușește, să se demonteze fiecare din susținerile noastre și să se adâncească teza apartenenței funcționarilor publici la disciplina dreptului muncii. Modul în care s-a realizat însă acest lucru l-am considerat, prin chiar titlul lui, dar și prin întregul conținut, ca fiind lipsit de eleganță în exprimare și comportament și nefundamentat prin argumentație, opinie pe care am exprimat-o într-un alt studiu[3]. Ni se pare nu numai normal, dar și obligatoriu, ca specialist în dreptul public, să apărăm instituțiile ramurii de drept pe care o slujim, de abordări care nu numai că îi denaturează identitatea, dar și adevărul însuși. „Aruncă în aer" secole de doctrină, în care marii autori de drept public s-au străduit să demonstreze că funcționarul public și, prin extensie, și demnitarul, *nu sunt un alt tip de salariat. Sunt altceva decât salariatul*[4]. Ne-am îngăduit să arătăm și reiterăm și cu această ocazie ideea că nu concepția noastră este învechită, cea a autorului are un asemenea caracter, de vreme ce nu face altceva decât să *„scoată de la naftalină"* și să încerce să revigoreze o teză exprimată de autorii de drept al muncii în perioada postbelică, justificată de specificul regimului politico-juridic existent atunci, respectiv teoria *unicității raportului juridic de muncă,* potrivit căreia orice persoană, de la portar la ministru, era considerată salariat în baza unui contract de muncă, fără diferențieri de vreun fel. Cu toate acestea, până și vechiul Cod al muncii prevedea în articolul 61 că *o lege specială urma să fie adoptată pentru a reglementa statutul funcționarilor de stat,* lege care nu a mai fost, e-adevărat, niciodată adoptată. Dar faptul că era menționată, reprezenta o **recunoaștere a faptului că până și legiuitorul acelor vremuri era conștient că nu se poate pune semnul egalității între funcționari,** fie ei și de stat, cum erau denumiți în acea vreme, **și restul salariaților.**

Disputa pe care ne-am îngăduit să o purtăm întru apărarea instituțiilor dreptului public a antrenat și alți specialiști, al căror entuziasm și preocupare nu putem să nu le împărtășim[5]. Ceea ce nu putem însă împărtăși, este tonul malițios cu care se înțelege uneori să se realizeze abordarea, care își propune să-l plaseze pe autorul ei, în mod nemeritat, de altfel, pe o poziție de pe care își arogă dreptul de a face judecăți de valoare ca și când ar deține adevărul absolut[6].

---

[1] V. Vedinaș, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici, art. cit.*, p. 207.

[2] Ș. Beligrădeanu, *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, pp. 64-81.

[3] V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ,* în Pandectele Române nr. 5/2011, pp. 82-95.

[4] V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, art. cit.*, p. 83.

[5] C. Clipa, *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral,* în RDP nr. 3/2011, pp. 78-112.

[6] Știința adevărată înseamnă acumulare, competență, echilibru și respectul între generații. Adevăruri pe care ne străduim să le transmitem studenților noștri, alături de faptul că respectul este o valoare care înnobilează omul, în general, și juristul, în particular, indiferent de ramura de drept pe care o practică.

De precizat faptul că în întreaga Uniune Europeană se regăsesc în legile fundamentale prevederi referitoare la funcția publică, discutându-se despre *„bazele constituționale ale funcției publice"*. Dacă prin *„statut al funcționarilor publici"* înțelegem ansamblul de reguli referitoare la situația funcționarilor, care formează *„dreptul comun al funcției publice"*, atunci se poate susține că în fiecare din cele douăzeci și șapte de state membre există un statut, chiar dacă formal nu găsim peste tot un act normativ unic, denumit *„statut general al funcției publice"*[1].

Mai mult chiar, inclusiv la nivelul structurilor Uniunii Europene, funcționarii publici au o situație juridică distinctă de cea a personalului contractual, ea este consacrată în plan legislativ[2], instituțional, confirmată la nivelul jurisprudenței instanțelor judecătorești naționale și europene.

§ 3. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică și funcționari publici

Funcția publică și funcționarul public reprezintă instituții de rang constituțional. Articolul 73 alin. (3) lit. j) enumeră, printre domeniile de reglementare rezervate legilor organice, și **statutul funcționarilor publici.**

Același articol, la lit. p), prevede că o altă lege organică urmează să reglementeze *regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția muncii.*

Faptul că legiuitorul constituant a găsit de cuviință să prevadă două legi organice, de sine stătătoare, prin care să se adopte statutul juridic al funcționarului public și statutul juridic al salariatului, determină concluzia consacrării **regimului juridic statutar pentru funcționarii publici, respectiv a regimului contractual pentru „restul salariaților"**[3].

Un alt text constituțional este **art. 16 alin. (3)** care prevede că *funcțiile și demnitățile publice pot fi ocupate de persoane care au cetățenia română și domiciliul în țară.*

În forma inițială a Constituției, acest articol impunea, pentru ocuparea unei funcții sau demnități în stat, condiția **cetățeniei române exclusive,** însă el a fost modificat prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003, astfel încât ceea ce se impune în prezent este doar cetățenia română și domiciliul în România.

Din interpretarea textului, rezultă că **nu pot ocupa o funcție sau o demnitate publică persoanele care nu au cetățenia română** sau, **deși au cetățenia română, domiciliază în străinătate.**

Un alt text este **art. 54 alin. (2)** care prevede, cu regim de **îndatorire fundamentală a unei categorii de cetățeni,** respectiv **cei cărora le sunt încredințate anumite funcții publice, precum și militarii, de a răspunde de îndeplinirea cu credință a obligațiilor care le revin,** în care scop vor **depune jurământul cerut de lege.**

Un alt text cu o semnificație deosebită este **art. 105** care reglementează regimul juridic al *incompatibilităților membrilor Guvernului.*

---

[1] V. Vedinaș, *Funcționarul public – instituție a dreptului administrativ, art. cit.*, p. 83.

[2] Este vorba despre Regulamentul (CE, EURATOM) nr. 723/2004 al Consiliului din 22 martie 2004, de modificare a Statutului funcționarilor Comunităților Europene, ca și regimul aplicabil altor categorii de agenți ai Comunităților, publicat în JO nr. L 124 din 27 aprilie 2004, pp. 0001-0118. V. I. Alexe, *Înalții funcționari..., op. cit.*, p. 201.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 567.

Textul prevede [în art. 105 alin. (1) teza 1] că **funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de parlamentar.** Noțiunea de *funcție publică de autoritate* este relativ redundantă, pentru că orice funcție publică conține în ea exercițiul autorității publice. De aici izvorăște, de altfel, și identitatea funcției publice în raport cu salariatul, funcționarul exercitând prerogative de putere publică[1]. Legiuitorul constituant a avut în vedere acele funcții publice care presupun conducerea unor structuri administrative, interne sau de sine stătătoare.

§ 4. Definiția funcției publice și a funcționarului public

Legea la care trimite Constituția pentru reglementarea statutului juridic al funcționarului public este **Legea nr. 188/1999** privind Statutul juridic al funcționarului public[2], republicată[3], cu modificările ulterioare, care reprezintă astfel legea-cadru în materie. Precizăm că prevederile Legii privind Statutul funcționarilor publici se completează cu cele ale legislației muncii, potrivit normei exprese de trimitere *„dispozițiile acestei legi se completează cu prevederile legislației muncii (...) în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice"*. Această modalitate de completare a normelor juridice reprezintă aplicarea în materia legislativă a principiului de drept *specialia generalibus derogant,* conform căruia acolo unde normele speciale date de legislația în materia funcției și a funcționarilor publici lipsesc ori nu cuprind prevederi contrare, se aplică normele în domeniul legislației muncii, ce devin, astfel, norme cu aplicabilitate generală[4].

Prin art. 2 din legea cadru este definită funcția publică ca reprezentând *ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrației publice autonome.*

Referirea, din definiție, și la **autoritățile administrației publice autonome** a fost introdusă prin Legea nr. 251/2006 și nu este, în opinia noastră, tocmai corectă, dat fiind faptul că **ea induce ideea că autoritățile administrației publice autonome ar fi o altă categorie de autorități față de cele centrale sau locale.** Or, am putut constata în capitolele consacrate Guvernului și administrației centrale de specialitate că, în sistemul

---

[1] O amintire specială și caldă pentru noi este legată de concursul de admitere la doctorat, în anul 1994, când dragul și valorosul profesor academician Ioan P. Filipescu ne-a întrebat care este părerea noastră privind sintagma *funcție publică de autoritate.* I-am răspuns, în esență, că apreciem că ea reprezintă un pleonasm, pentru că orice funcție publică presupune exercițiul autorității de stat.

[2] Publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999.

[3] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007. Ea a fost modificată și completată ulterior prin O.U.G. nr. 125/2008, O.U.G. nr. 229/2008, O.U.G. nr. 3/2009, O.U.G. nr. 37/2009, O.U.G. nr. 105/2009, Legea nr. 49/2010, Legea nr. 140/2010, Legea nr. 264/2010, Legea-cadru nr. 284/2010, O.U.G. nr. 16/2012, aprobată prin Legea nr. 132/2012, Legea nr. 76/2012, Legea nr. 2/2013, O.U.G. nr. 77/2013, declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 55 din 5 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 136 din 25 februarie 2014, O.U.G. nr. 82/2013, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 18/2014, publicată în M. Of. nr. 305 din 24 aprilie 2014 și Legea nr. 92/2014, publicată în M. Of. nr. 500 din 4 iulie 2014.

[4] D. Soare, *Discuții privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administrației și internelor care reglementează nașterea, desfășurarea și stingerea raporturilor de serviciu ale polițiștilor și ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, p. 132.

constituțional actual, administrația publică centrală include atât administrația publică subordonată Guvernului sau ministerelor, cât și administrația publică autonomă[1].

Cât privește administrația publică locală, și aceasta include organe administrative autonome, cum ar fi consiliul local, cel județean, primarul, dar și organe subordonate, exemplu servicii publice subordonate consiliului local sau consiliului județean sau servicii publice deconcentrate, care se subordonează ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate.

De aceea, în opinia noastră, era mai corect ca textul să rămână în forma anterioară modificării realizată prin Legea nr. 251/2006, fără să mai facă referire, în mod distinct, la administrația publică autonomă.

În ceea ce ne privește, considerăm că funcția publică poate fi definită ca **situația juridică legal determinată a persoanei fizice învestite cu prerogative în realizarea competenței unei autorități publice, în regim de putere publică, având ca scop realizarea în mod continuu a unui interes public.**

Constatăm, din definițiile enunțate, că unul dintre elementele care dau identitate funcției publice este faptul că **prin intermediul ei se exercită prerogative de putere publică.** Legiuitorul nu se rezumă numai să precizeze acest lucru, ci și enumeră, în articolul 2 alin. (3), care sunt **activitățile care implică exercitarea prerogativelor de putere publică**[2], fiind vorba despre:

a) punerea în executare a legilor și a celorlalte acte normative;

b) elaborarea proiectelor de acte normative și a altor reglementări specifice autorității sau instituției publice, precum și asigurarea avizării acestora;

c) elaborarea proiectelor politicilor și strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor și statisticilor necesare realizării și implementării politicilor publice, precum și a documentelor necesare executării legilor, în vederea realizării competenței autorității sau instituției publice;

d) consilierea, controlul și auditul public intern;

e) gestionarea resurselor umane și a resurselor financiare;

f) colectarea creanțelor bugetare;

g) reprezentarea intereselor autorității sau instituției publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din țară sau străinătate, în limita competențelor stabilite de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice, precum și reprezentarea în justiție a autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) realizarea de activități în conformitate cu strategia de informatizare a administrației publice.

Titularul unei funcții publice este **funcționarul public.**

---

[1] V. Vedinaș, *Considerații asupra Proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 427.

[2] Rațiunea pentru care s-a impus enumerarea acestor activități a fost aceea că în practică s-a constatat o tendință de a se conferi statut de funcționari publici unor persoane care, prin activitatea pe care o desfășurau, nu erau învestiți cu exercitarea prerogativelor de putere publică, fapt care a dus, imediat după adoptarea legii, la mărirea nejustificată a corpului funcționarilor publici, ceea ce impunea intervenția legiuitorului.

Noțiunea de funcționar public, în limbajul comun și în percepția publică, include întreg personalul care își desfășoară activitatea în sectorul public. În sensul dreptului administrativ, cum vom arăta în cele ce urmează, *„în termenii stricți ai dreptului pozitiv, nu toți angajații administrației publice sunt funcționari publici, fie și numai pentru că numeroși agenți ai acestor administrații nu exercită atribuții și nu își asumă responsabilități menite a realiza prerogativele de putere publică (...)"*[1].

Importanța funcționarului public pentru statul de drept care se edifică acum în România rezultă și din faptul că, în calitate de instrument prin care administrația își realizează atribuțiile, prerogativele de putere publică, funcționarul public este și cel care, după aderarea României la Uniunea Europeană, are misiunea și contribuie esențial la transpunerea în practică a valorilor Uniunii Europene, la garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor, între care se regăsesc și **dreptul la o bună administrare** și **dreptul la o bună guvernare**[2].

Funcționarul public reprezintă **persoana legal învestită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia.**

Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 republicată, funcționarul public e definit ca reprezentând *persoana numită, în condițiile prezentei legi, într-o funcție publică.* Un asemenea statut este recunoscut și *persoanei căreia i-a încetat calitatea de funcționar public și continuă să facă parte din corpul de rezervă al funcționarilor publici.*

Totalitatea funcționarilor publici din cadrul autorităților și instituțiilor publice constituie **corpul funcționarilor publici.**

Dacă salariatul își desfășoară activitatea în baza unui raport de muncă, născut dintr-un contract negociat de cele două părți, dreptul muncii tinzând să devină din ce în ce mai mult un **drept negociat**[3], **de natură convențională,** activitatea funcționarului public se desfășoară în temeiul unui **raport de funcție publică sau de serviciu. Acest raport este stabilit pe cale unilaterală,** prin voința autorității care învestește, care exclude o *„negociere"* sau *„punere de acord"* a viitorului funcționar cu autoritatea respectivă. De altfel, articolul 4 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 prevede în mod expres că *raporturile de serviciu se nasc și se exercită pe baza actului de numire, emis în condițiile legii.*

Raportul de serviciu îl definim ca fiind **acel complex de relații sociale, legal determinate, stabilite între persoana fizică, titulară a funcției publice, autoritatea publică din structura căreia face parte funcția publică respectivă și subiectele de drept în legătură cu care se realizează competența acestei autorități publice.**

§ 5. Clasificarea funcționarilor publici

Identificăm mai multe criterii de clasificare:

1) din punctul de vedere al **statutului juridic aplicabil** identificăm funcționari *statutari*, care sunt de două categorii: funcționari *supuși statutului general*; funcționari *supuși unor statute speciale*;

---

[1] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. (II) Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, op. cit., 2013, p. 75.

[2] V. Vedinaș, *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, în RDP nr. 2/2006, p. 68.

[3] S. Ghimpu, A. Țiclea, *op. cit.*, p. 118.

2) din punctul de vedere al **rigurozității disciplinei,** pot fi recunoscute două categorii: funcționari publici *civili*; funcționari publici *militari*;

3) din punctul de vedere al **felului activității proprii** desfășurate, pot fi identificate: funcții publice *generale*; funcții publice *specifice.*

Funcțiile publice generale reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale.

Funcțiile publice specifice reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea realizării competențelor lor specifice sau care necesită competențe și responsabilități specifice;

4) în funcție de **natura autorității publice** din care face parte funcția publică exercitată de titular, rezultând: *funcționari publici care fac parte din structura unor autorități de natură statală; funcționari publici din structura autorităților autonome locale, funcționari publici care fac parte din structura unor autorități administrative autonome;*

5) în funcție de **nivelul studiilor**, identificăm:

– *funcționari publici din clasa I* – studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

– *funcționari publici din clasa a II-a* – studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

– *funcționari publici din clasa a III-a* – studii liceale sau studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

Funcționarii publici numiți în clasele a II-a și a III-a nu pot ocupa decât funcții de execuție;

6) după **nivelul atribuțiilor,** identificăm:

– *înalții funcționari publici;*

– *funcționari publici de conducere;*

– *funcționari publici de execuție.*

Înaltul funcționar public *„reprezintă acea categorie de funcționari publici apolitici care ocupă prin concurs național, o funcție publică din categoria înalților funcționari publici realizând managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrației autonome, asigurând funcționarea autorității sau instituției publice"*[1].

În prezent, categoria **înalților funcționari publici** cuprinde persoanele care sunt numite în una dintre următoarele funcții publice:

– secretar general și secretar general adjunct al Guvernului[2]. Precizăm că, din perspectiva proiectului Codului administrativ, funcția de secretar general al Guvernului se clarifică, în sensul că acesta va fi ministru, membru al Guvernului, care va urma aceeași procedură de desemnare ca și ceilalți membri;

– secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

---

[1] I. Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.*, p. 246.

[2] Această primă categorie de înalți funcționari publici a avut o istorie normativă fluctuantă, în sensul că inițial a fost prevăzută de art. 12 lit. a) al Legii nr. 188/1999, ulterior a fost abrogată și apoi, din nou, pusă în vigoare prin respingerea O.U.G. nr. 3/2009, publicată în M. Of. nr. 84 din 11 februarie 2009 prin Legea nr. 379/2009, publicată în M. Of. nr. 870 din 14 decembrie 2009.

– prefect;

– secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

– subprefect;

– inspector guvernamental.

Ne raliem la opinia formulată în doctrină conform căreia *se impune regândirea categoriei înalților funcționari publici pentru numirea cărora este necesară o comisie de concurs și de asemenea ar trebui ca această comisie să nu fie complet dependentă de voința reprezentanților Guvernului*[1]. Dacă nu se întâmplă acest lucru, riscăm să ajungem în situația în care înalții funcționari publici să nu facă altceva decât să transpună în practică politica guvernanților, ceea ce ar face ca interdicția lor de a fi înregimentați politic să devină o simplă metaforă sau o poveste în care nu crede nimeni.

În ceea ce privește categoria înalților funcționari publici, în anul 2013 ea a făcut obiectul unor modificări care au afectat statutul juridic al **inspectorilor guvernamentali**[2].

Avem în vedere O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor[3].

Prin articolul 1 alin. (1) din respectivul act normativ se desființau posturile vacante din cadrul unor autorități și instituții publice centrale și locale. Prin alin. (2) se prevedeau excepțiile de la regula desființării posturilor vacante, între care, la litera f, se regăseau *„posturile vacante aferente funcțiilor publice de conducere generale, specifice sau cu statut special, **cele aferente categoriei înalților funcționari publici,** precum și cele aferente funcțiilor militare de conducere, cele de secretar al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și de administrator public, precum și posturile vacante de conducere pentru personalul contractual"*. Această Ordonanță de urgență a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr. 55 din 5 februarie 2014 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor legii privind aprobarea O.U.G. nr. 77/2013 pentru stabilirea unor măsuri privind asigurarea funcționalității administrației publice locale, a numărului de posturi și reducerea cheltuielilor la instituțiile și autoritățile publice din subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea Guvernului ori a ministerelor[4].

Deși, așa cum se observă din conținutul alin. (2) lit. f), posturile aferente înalților funcționari publici erau exceptate, în realitate și aceste posturi au fost desființate, ceea ce a generat un val de litigii aflate pe rolul instanțelor judecătorești prin care înalții funcționari publici al căror raport de serviciu încetase au acționat în instanță, solicitând anularea dispozițiilor primului-ministru prin care le încetase raportul de serviciu.

Potrivit proiectului de Cod administrativ, urmează să facă parte din această categorie doar *secretarul general și secretarul general-adjunct din cadrul autorităților publice*

---

[1] R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene*, în RDP nr. 2/2006, p. 108. În același sens, v. I. Alexe, *Înalții...*, *op. cit.*, p. 235.

[2] I. Alexe, *Categoria înalților...*, *art. cit.*, pp. 136-144. În același sens, v. I. Alexe, *Considerații...*, *art. cit.*, pp. 159-161.

[3] Publicată în M. Of. nr. 393 din 29 iunie 2013.

[4] Publicată în M. Of. nr. 136 din 25 februarie 2014.

centrale de specialitate și autorităților autonome, precum și cei din cadrul *Parlamentului României* și *secretarul general al prefecturii,* operându-se, astfel, o reducere drastică a sferei acestora. Având în vedere însă modul în care se realizează numirea și exercitarea funcției de secretar general la un organ central, avem serioase rezerve cu privire la consistența, de perspectivă, a acestei categorii de funcționari publici.

Subscriem aprecierilor din doctrină, conform cărora *„Dintre toate cele trei categorii de funcționari publici prevăzute de Legea nr. 188/1999, categoria înalților funcționari publici a fost și este în continuare cea mai expusă atât influențelor politice, cât și schimbărilor legislative frecvente ce au vizat-o (...)"*[1].

În categoria **funcționarilor publici de conducere** sunt incluși:

– director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– secretar al unității administrativ-teritoriale[2];

– director și director adjunct din aparatul autorităților administrației autonome, din aparatul ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– director executiv și director executiv adjunct al serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate din unitățile administrativ-teritoriale[3], în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor subordonate acestora, precum și funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– șef serviciu, precum și funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

– șef birou, precum și funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Funcțiile publice de execuție sunt următoarele:

– *funcții publice de execuție din clasa I* includ funcțiile publice generale de consilier, consilier juridic, auditor, expert, inspector precum și funcțiile publice specifice asimilate acestora.

– *funcții publice de execuție din clasa II* includ funcțiile publice generale de referent de specialitate precum și funcțiile publice specifice asimilate acestora.

---

[1] I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ,* în Revista de Drept public nr. 2/2018, p. 117.

[2] În contextul în care unii secretari de unități administrativ-teritoriale nu îndeplineau condiția prevăzută de lege de a avea studii superioare juridice sau administrative, au fost elaborate mai multe legi, prin care se stabileau termene în interiorul cărora aceștia puteau să urmeze condițiile de studii prevăzute de lege pentru a-și putea menține funcția. Invocăm astfel Legea nr. 251/2006 publicată în M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006, O.U.G. nr. 90/2009 publicată în M. Of. nr. 457 din 4 iulie 2009 prin care secretarii de comune care nu aveau studii superioare juridice sau administrative erau obligați ca până la 31 decembrie 2010 și ulterior la la 31 decembrie 2012, să îndeplinească acea condiție referitoare la studii.

[3] Categoria aceasta este menționată la art. 13 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999, care a revenit la forma inițială prin încetarea efectelor juridice ale pct. 1 al art. I din O.U.G. nr. 105/2009, publicată în M. Of. nr. 668 din 6 octombrie 2009, conform Deciziei Curții Constituționale nr. 1629 din 3 decembrie 2009, publicată în M. Of. nr. 28 din 14 ianuarie 2010. Prin textul declarat neconstituțional, se desființase funcția publică de conducere de șef al serviciilor deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice și se transformase în funcția de director coordonator, angajat în baza unui contract de management.

– *funcţii publice de execuţie din clasa III* includ funcţiile publice generale de referent, precum şi funcţiile publice specifice asimilate acestora;

7) în funcţie de **statutul** lor:

– *funcţionari publici debutanţi,* perioada de stagiu fiind de 12, 8 sau 6 luni;

– *funcţionari publici definitivi;*

8) după **natura funcţiei** pe care o ocupă, identificăm[1]:

– *funcţionari care ocupă o funcţie publică de stat.*

Funcţiile publice de stat sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei public centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome.

– *funcţionari care ocupă o funcţie publică teritorială.*

Funcţiile publice teritoriale sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale.

– *funcţionari care ocupă o funcţie publică locală.*

Funcţiile publice locale sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

În ceea ce ne priveşte, nu împărtăşim împărţirea, introdusă prin Legea nr. 251/2006, între **funcţiile publice de stat, teritoriale şi locale**. Ea este inspirată din sistemul francez, unde regăsim o diviziune tripartită a funcţiei publice, care este de tradiţia sistemului francez, dar nu este de tradiţia sistemului românesc[2].

Dacă este să analizăm **natura organelor în structura cărora se stabileşte funcţia publică teritorială**, ajungem la concluzia că este vorba tot despre **autorităţi de natură statală,** prefectul, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale fiind **instituţii de natură statală.**

Ca să nu mai vorbim de faptul că orice divizare exagerată a unei instituţii în categorii şi subcategorii, sau dacă se admite existenţa mai multor statute juridice derogatorii, atrage dificultăţi în gestionarea instituţiei respective.

§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcţie publică

Acesta reprezintă **un act juridic unilateral emis de o autoritate publică, la respectarea căruia persoana fizică se obligă prin jurământ, prin care i se conferă acesteia calitatea de funcţionar public.**

Din definiţie rezultă următoarele trăsături ale actului de numire într-o funcţie publică:

a) prima trăsătură este aceea că actul de numire este un **act juridic**, adică o manifestare de voinţă făcută cu scopul de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii.

Statutul de funcţionar public se dobândeşte din momentul numirii şi se exercită din momentul depunerii jurământului[3];

---

[1] Acest ultim criteriu a fost introdus prin punctul 9 al Legii nr. 251/2006.

[2] În acelaşi sens, v. I. Alexe, *Înalţii...*, *op. cit.*, pp. 68-69.

[3] Credem că această soluţie este susţinută şi de legea fundamentală, în unele texte din care exemplificăm. Articolul 104 alin. (2) prevede că *„Guvernul în întregul său şi fiecare din membrii în parte îşi exercită mandatul începând de la data depunerii jurământului"*. Însă textul constituţional care fundamentează, în cea mai mare

b) cea de-a doua trăsătură este că **voința juridică pe care o exprimă are caracter unilateral**, cu condiția acceptării de către funcționar, care se realizează în momentul prestării jurământului;

c) cea de-a treia trăsătură a actului este caracterul său **formal, obligația formei scrise a actului de numire;**

d) actul administrativ trebuie să conțină **clauze obligatorii de lege,** și anume: temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum și locul de desfășurare a activității;

e) actul de numire în funcție fiind o manifestare de voință făcută în considerațiunea unei persoane fizice determinate, el are un **caracter personal,** ***intuitu personae***[1];

f) o altă trăsătură a actului de numire în funcție vizează **calitatea organului emitent,** care este o **autoritate publică.**

Un autor recunoaște și **caracterul obligatoriu** al actului de numire în funcția publică, acesta decurgând din două împrejurări: a) din stabilitatea în funcție de care se bucură, în principiu, orice funcționar public; b) din caracterul principial irevocabil (iretractabil) al unui asemenea act[2].

§ 7. Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici

A. Drepturile funcționarului public

Dreptul la carieră, deși nu este prevăzut expres în capitolul 1 din Legea nr. 188/1999 care reglementează Statutul funcționarilor publici, el rezultă în mod indirect din ansamblul reglementării, care face referire la **cariera funcționarilor publici. Spre** exemplu, articolul 64 alin. (1) din legea-cadru prevede că „promovarea este modalitatea de dezvoltare a **carierei** prin ocuparea unei funcții publice superioare". Autorii care au analizat instituția funcționarului public, atât în dreptul românesc, cât și în dreptul comparat, l-au recunoscut, atunci când au abordat dimensiunile esențiale ale carierei funcționarilor publici (stabilitatea, inamovibilitatea, avansarea)[3].

---

măsură teza noastră este art. 54 alin. (2) care prevede că *„Cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege".* Folosind interpretarea literară, relevăm semnificația conjuncției *„și"* care leagă exercitarea obligațiilor funcționarilor civili și militari cu bună-credință de momentul depunerii jurământului. Orice funcționar public *trebuie să-și îndeplinească toate obligațiile ce-i revin cu bună-credință. Nu poate fi conceput ca în unele cazuri să manifeste bună-credință și în altele rea-credință. Cum toate obligațiile trebuie îndeplinite astfel, rezultă că nedepunerea jurământului, care legitimează buna credință, atrage după sine imposibilitatea îndeplinirii oricărei obligații.*

[1] El vizează, deci, aptitudinile fizice și psihice ale unui anumit subiect de drept privat, care, prin numire, dobândește statutul de subiect de drept public. El devine instrumentul autorității publice, cum se exprimă constant doctrina interbelică. (P. Negulescu), abordând problema funcționarilor publici, afirmă că *„aceste persoane fizice sunt instrumentele de a voi și de a acționa ale organelor sau funcțiunilor"* (în *Tratat …, op. cit.*, p. 525).

[2] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în RDP nr. 4/2010, p. 16.

[3] D. Vieru, *Aspecte generale privind drepturile și îndatoririle funcționarilor publici, în „Tendințe actuale în dreptul public. Abordarea juridică și filozofică"*, Ed. Universitară, București, 2014, p. 71.

În lume există două mari categorii de sisteme de serviciu public[1]:

a) **sistemul de tip post,** format dintr-un ansamblu de funcții sau meserii, în care funcționarii pot fi numiți într-una din aceste funcții. Cum se susține în doctrina franceză, acest sistem constă în „a viza funcții sub aspectul sarcinilor de îndeplinit, activităților de exercitat, și nu sub unghiul unei profesiuni. Agentul este recrutat pentru a ocupa un post determinat, căruia îi rămâne afectat pe tot cursul funcției; el nu face carieră. Ilustrarea tipică este S.U.A., unde e legat originar de spoils-system"[2].

b) **sistemul de tip „carieră"** bazat pe stabilitatea și continuitatea în carieră, în care *„agentul recrutat devine membru al unui corp sau cadru organizat și ierarhizat (...) Sistemul civil service britanic este tipic pentru această formulă, practicată și în Franța"*[3].

Un prim element care definește cariera funcționarului public este **stabilitatea în funcție.**

Stabilitatea, ca și inamovibilitatea, își au obârșia în nevoia găsirii unui instrument, care să stopeze amestecul mereu crescând al politicii în administrație[4].

Ele materializează deci reacția împotriva unui asemenea amestec urmărindu-se crearea unei independențe inerente bunului mers al serviciului public respectiv.

Stabilitatea pe post de care se bucură funcționarul public are semnificația împiedicării autorității emitente a unui act de numire în funcție publică de a trece – oricând și în orice condiții – la revocarea unui asemenea act, aceasta putându-se face numai în anumite condiții, cu caracter excepțional. Acest lucru conferă actului o trăinicie deosebită, care îl face dificil de desființat de către autoritatea publică emitentă (sau de către una ierarhic superioară), ceea ce îl face obligatoriu atât pentru autoritățile și instituțiile din sfera executivă a sistemului instituțional al puterii publice, cât și pentru cele plasate în afara acestui perimetru și care aparțin fie puterii legislative, fie puterii judecătorești[5].

În doctrină[6], referitor la termenul de **stabilitate,** se subliniază faptul că *„a fost introdus, pentru prima dată în legislația noastră de Regulamentele organice, însă a fost reținut ca atare de art. 7 din Legea privind Statutul funcționarilor publici*[7] *din 10 iunie 1923".*

Inamovibilitatea reprezintă, ca și stabilitatea, o garanție pe care statul o acordă funcționarului său că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare; ea se deosebește de stabilitate prin aceea că funcționarul inamovibil nu va putea fi mutat nici în interes de serviciu, nici măcar prin avansare.

Un element al carierei funcționarului public îl reprezintă **avansarea** acestora.

În carieră, funcționarului public îi este recunoscut[8] dreptul de a promova în funcția publică și de a avansa în treptele de salarizare, în condițiile legii. Un element de noutate

---

[1] I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, pp. 467-468.

[2] A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit., 1995,* p. 55.

[3] *Ibidem.*

[4] J. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici*, București, Institutul de Arte Grafice Vremea, 1933, p. 309.

[5] C. Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în RDP nr. 4/2010, p. 20.

[6] I.V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice,* Ed. Bibliotheka, Târgoviște, 2010, p. 41.

[7] Textul prevedea următoarele: *„Ei nu vor putea fi transferați, pedepsiți și înlocuiți decât în anumite condițiuni prevăzute în legile de organizare ale* (corect „a"– subl. ns.) *raporturilor din cari fac parte".*

[8] Prin articolul 55 din Legea nr. 188/1999, republicată, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

adus prin ultimele modificări ale Legii nr. 188/1999 este cuprins în teza a doua a art. 63, conform căreia *promovarea în clasă, în grade profesionale şi avansarea în treptele de salarizare* ***nu sunt condiţionate de existenţa unui post vacant.*** Este importantă această precizare, care înlocuieşte soluţia anterioară care condiţiona promovarea de existenţa unui post vacant. Dat fiind faptul că posturi vacante nu erau, în ultimii ani existând numeroase restricţii la încadrarea în posturi în autorităţile şi instituţiile publice, blocări de posturi, se ajunsese la situaţia ca dreptul de a avansa şi de a promova să fie unul formal, lipsit de conţinut, de vreme ce nu erau posturi vacante. În completare, art. 64 alin. (2) al legii[1] recunoaşte că promovarea se poate face, prin concurs sau examen, organizat anual, prin **transformarea postului deţinut de funcţionarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului.**

În opinia noastră, este necesar ca reglementarea-cadru în materia funcţiei publice să fie completată cu o normă care să recunoască expres, printre drepturile specifice funcţionarilor publici, şi dreptul la carieră. Am putea spune că acesta reprezintă chiar un **drept-sinteză,** deoarece în conţinutul lui se regăsesc componente ale tuturor drepturilor care dau identitate funcţionarului public în raport cu celelalte categorii de personal[2].

Dreptul la opinie al funcţionarilor publici este **garantat** – articolul 27.

La acest drept se referă Constituţia în două texte, respectiv articolul 29 care reglementează libertatea gândirii, a opiniilor, şi articolul 30 care declară caracterul inviolabil al libertăţii de exprimare a gândurilor, a opiniilor.

În afara serviciului, funcţionarul public are îndatorirea să respecte o obligaţie de măsură, de rezervă, să-şi impună un autocontrol în exprimarea opiniilor sale, astfel încât să nu pună în pericol imaginea proprie şi a instituţiei în care lucrează. Legea interzice orice discriminare între funcţionarii publici pe criterii etnice, de apartenenţă sindicală, convingeri religioase, sex, orientare sexuală şi orice alt criteriu.

În doctrină s-a subliniat, cu deplin temei, în opinia noastră, că *niciun funcţionar public nu se poate prevala de protecţia oferită lui prin art. 10 din Convenţie*[3]*, în niciuna dintre acele situaţii în care – prin critica exteriorizată verbal, în scris ori prin orice alte mijloace-angajatul administraţiei publice pune sub un serios semn de întrebare, după caz, loialitatea sa faţă de regimul constituţional ori faţă de sistemul politico-instituţional din ţara sa, neutralitatea sa politică ori disponibilitatea de a-şi îndeplini, în mod adecvat, obligaţia profesională ce îi incumbă, aceea de subordonare ierarhică*[4]. În doctrină a fost semnalată distincţia semantică între termenii de *opinie* şi *opinie profesională,* susţinându-se, cu temei, de altfel, că *„refuzul motivat de a aviza, semna sau contrasemna acte cu*

---

[1] Astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

[2] Pentru dezvoltare V. Vedinaş, M. Orlov, V. Canţîr, *La formation et la cariere des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Europeenne de Droit Social, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153.

[3] Articolul 10 alin. (1) din Convenţia europeană a drepturilor omului are următorul conţinut *(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei fără amestecul autorităţilor publice şi fără a ţine seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societăţile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare.*

[4] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcţiei publice, (II) Noţiunea de funcţie publică şi categoria de funcţionar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 261.

caracter juridic profesional nu poate fi considerat ca reprezentând o opinie profesională"[1].

În același spirit, în doctrina franceză[2] se teoretizează existența unor **limite ale libertății de opinie,** în care se încadrează **obligația de rezervă.** În baza acesteia, funcționarul *nu trebuie să dea expresie opiniilor sale într-o formă excesivă și pentru nicio rațiune insultantă la adresa puterilor publice sau a șefilor ierarhici*[3].

Dreptul de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului și care îl vizează direct este **garantat** prin articolul 28.

Dreptul de asociere sindicală este recunoscut funcționarilor publici prin articolul 29.

Constituția îl consacră în articolul 40, care garantează tuturor cetățenilor dreptul de liberă asociere în partide politice, sindicate și alte forme de asociere.

Dreptul de asociere sindicală „este un drept fundamental, social politic, clasificat, de regulă, în categoria libertăților de opinie, alături de libertatea conștiinței, libertatea de exprimare etc., cu care și prin care se explică în ce privește conținutul său"[4].

Dreptul pe care îl recunoaște articolul 29 din legea-cadru a funcționarilor publici presupune pentru funcționarul public următoarele prerogative:

– dreptul de a se asocia liber în sindicate;

– dreptul de a adera la unele sindicate;

– dreptul de a exercita un anumit mandat în cadrul acestora;

– dreptul de a se asocia în alt tip de organizații, cu caracter profesional, sau alte organizații care au ca scop protejarea intereselor profesionale. Legiuitorul este extrem de precis în ceea ce privește determinarea celorlalte tipuri de forme de asociere; pentru a elimina orice dubiu, el enumeră, cu caracter limitativ, care sunt celelalte forme de asociere, alături de sindicate, în care se pot asocia funcționarii publici.

Înainte de adoptarea Legii nr. 251/2006, articolul 29 excepta de la exercitarea dreptului de asociere sindicală pe înalții funcționari publici, pe funcționarii publici de conducere și alte categorii de funcționari publici cărora le este interzis acest drept prin statute speciale. Legea nr. 251/2006 a eliminat aceste interdicții, permițându-le și acestora să se asocieze sindical. A introdus însă anumite **restrângeri ale exercițiului dreptului de asociere sindicală al înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere,** prin modificările aduse prin O.U.G. nr. 125/2008.

Astfel, atunci când înalții funcționari publici și funcționarii care au calitatea de ordonatori de credite sunt aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, au obligația ca în termen de 15 zile de la alegere să opteze pentru una din cele două funcții. În cazul în care optează pentru funcția de conducere sindicală, raporturile de serviciu se suspendă pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcția de conducere din organizația

---

[1] C.D. Stoian, R.N. Stoian, *Reglementarea dreptului la opinia profesională a funcționarului public în proiectul Codului administrativ,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 280.

[2] J.-M. Auby, J.-B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique,* 7ème ed., Dalloz, Paris, 2012, p. 97.

[3] În jurisprudență au fost calificate ca o încălcare a acestei obligații o atitudine vădit ostilă la adresa unui consiliu municipal; atacurile în presă; atitudini defăimătoare; atacuri în cursul unei campanii electorale; participarea la manifestări interzise de guvern sau incitarea la grevă politică.

[4] I. Muraru, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *op. cit.,* p. 92.

sindicală. În schimb, ceilalți funcționari publici, pot deține simultan funcția publică și funcția în organele de conducere ale organizațiilor sindicale, cu obligația respectării regimului incompatibilităților și al conflictului de interese care le este aplicabil[1].

Dreptul la grevă este **garantat,** în condițiile legii, **prin articolul 30.**

Anterior adoptării Legii nr. 251/2006, articolul privind dreptul la grevă impunea, ca și restrângeri ale exercițiului acestui drept, condiția de a respecta principiile celerității și al continuității serviciilor publice[2]. Aceste restricții au fost eliminate în prezent, însă s-a adăugat precizarea că *funcționarii publici care se află în grevă nu beneficiază de salariu și alte drepturi salariale pe perioada grevei.*

Articolul 43 din Constituție enumeră, printre drepturile fundamentale ale cetățenilor, și dreptul la grevă, care, în formularea textului constituțional, este recunoscut numai salariaților.

Termenul de *„salariați"* folosit de legiuitorul constituant trebuie înțeles într-o accepțiune largă. Într-o asemenea perspectivă, trebuie admis că s-au avut în vedere și funcționarii publici, nu numai salariații.

Ca și în articolul precedent, și acest text trimite la o lege, în baza căreia urmează a se exercita dreptul la grevă. În condițiile actuale, legea la care face referire textul este Legea dialogului social nr. 62/2011[3].

Un autor consideră că *libertatea sindicală și dreptul la grevă au accentuat politizarea administrației și, prin acest fapt, reticența acesteia în a asculta de o putere pe care, în alte condiții, n-ar aproba-o*[4].

Dreptul la salariu, care se compune din salariul de bază, sporuri și indemnizații – **art. 31.**

Din modul în care este redactat articolul 31 rezultă că legiuitorul a avut în vedere viziunea clasică, în care salariul reprezintă contraprestația unei munci. O asemenea concluzie se desprinde din interpretarea literară, dar și logică a textului, respectiv *„pentru activitatea depusă, funcționarii publici au dreptul la salariu (...)"*. Rezultă cel puțin câteva concluzii:

– dreptul la salariu se naște din faptul că funcționarul public a prestat (a depus) o anumită activitate;

– salariul reprezintă contraprestația activității depusă de salariat;

– între salariu și activitatea depusă trebuie să existe o anumită echivalență, un echilibru.

Între retribuția cuvenită funcționarului public și cea cuvenită salariatului există atât elemente comune, dar și diferențe[5]. Spre deosebire de situația salariatului, care își negociază împreună cu angajatorul salariul[6], în cazul funcționarului public salariul nu este negociat. El se stabilește *ope legis,* în mod general și impersonal prin lege[7].

---

[1] Această posibilitate a fost introdusă de punctul 2 al articolului unic din O.U.G. nr. 125/2008.

[2] Pentru o părere critică asupra acestei dispoziții referitoare la celeritatea serviciului public, v. V. Vedinaș, *Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, comentată,* ed. a III-a, București, 2004, Ed. Lumina Lex, pp. 87-88.

[3] Publicată în M. Of. nr. 322 din 10 mai 2011.

[4] I. Alexandru, *Administrația și puterea politică,* în RDP nr. 2/2003, p. 3.

[5] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.,* 2002, pp. 147-151.

[6] Avem în vedere salariatul din sectorul privat, pentru că acela care lucrează în sectorul public face parte din categoria personalului bugetar, al cărui salariu se stabilește prin lege.

[7] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* București, 1934, vol. II, pp. 604-606; E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român,* Cernăuți, Tipografia Glasul Bucovinei, 1944, p. 327 și urm.

Promovând soluția clasică a salariului-contrapartidă a muncii prestate, legiuitorul român a ignorat teza cu valoare axiomatică exprimată în doctrină și anume faptul că remunerația cuvenită funcționarului public are ca scop să-i permită acestuia să țină rangul social corespunzător funcției sale[1].

Potrivit textului de lege în discuție, structura salariului se compune din: salariul de bază și sporul pentru vechime în muncă[2], și alte drepturi salariale, în condițiile legii.

Reprezintă o constantă a dreptului funcției publice aceea că salariul cuvenit funcționarului public include, pe lângă o **parte constantă** (salariul de bază) și o **parte variabilă** (diferite tipuri de indemnizații).

Sistemul de salarizare a funcționarilor publici se stabilește prin lege, potrivit art. 31 alin. (3), fiind vorba despre legea privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici, lege specială care până în prezent nu a fost adoptată, ceea ce determină doctrina să aprecieze că *în privința drepturilor de care beneficiază, funcționarii publici sunt net dezavantajați față de alte categorii de personal din sectorul public*[3]. Salarizarea funcționarilor publici a fost inclusă în Legea nr. 153/2017[4] privind salarizarea personalului bugetar, renunțându-se astfel la soluția unei legi speciale pentru funcționarii publici.

După cum se exprimă constant doctrina, *ceea ce deosebește sectorul privat de cel public este faptul că, în sistemul privat, salariul se stabilește prin negocieri individuale*[5] *în concordanță cu sistemul de salarizare și nivelul salariilor stabilite pe funcții/posturi, prin contractul colectiv de muncă aplicabil, pe când, în sectorul public, salariul se stabilește potrivit actelor normative, adică prin lege, existând o legislație privind salarizarea unitară a personalului bugetar.*

Dreptul la uniformă, legea prevăzând că funcționarii publici care, potrivit legii, sunt obligați să poarte uniformă în timpul serviciului, o primesc gratuit – potrivit **art. 32.**

Durata normală a timpului de lucru pentru funcționarii publici este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână – potrivit **art. 33.**

Potrivit art. 41 alin. (3) din Constituție *„durata normală a zilei de lucru este în medie, de cel mult 8 ore (subl. ns.).”*

Interpretarea corectă presupune că nu se poate depăși media de 8 ore pe zi, ceea ce nu exclude posibilitatea ca durata zilei de lucru să poată fi sub această limită maximă[6].

Legea reglementează și regimul orelor lucrate peste program (în sens de program normal pentru oricare funcționar public, indiferent că face parte din categoria funcționarilor de conducere sau de execuție).

---

[1] A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 82.

[2] Legea mai cuprindea și *suplimentul corespunzător treptei de salarizare* și *suplimentul gradului*, dar acestea au fost suspendate prin pct. 14 art. 49, Cap. VI din Legea-cadru nr. 330/2009, publicată în M. Of. nr. 762 din 9 noiembrie 2009.

[3] R. Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene*, în RDP nr. 2/2006, p. 107.

[4] Publicată în M. Of. nr. 492 din 28 iunie 2017.

[5] I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de dreptul muncii*, Ed. Universul juridic, București 2012, p. 581.

[6] În dreptul european al funcției publice, regăsim o durată mai mare a zilei de lucru a funcționarilor, respectiv 42 de ore.

Numai funcționarii de execuție sunt îndrituiți la recuperarea timpului lucrat peste program sau la plata majorată, cu un spor de 100% din salariul de bază. Numărul orelor plătite cu acest spor de 100% este de maxim 360 de ore pe an.

Dreptul funcționarilor publici de a fi aleși sau numiți în funcții de demnitate publică, în condițiile legii, este recunoscut prin art. 34. Anterior modificărilor aduse prin Legea nr. 251/2006, de la exercitarea acestui drept erau excluși funcționarii publici civili din ministerele privind apărarea națională, ordinea publică și siguranța națională. În ceea ce ne privește, am criticat o asemenea exceptare, care ni s-a părut discriminatorie și nejustificată și ne bucurăm că legiuitorul a găsit de cuviință să renunțe la ea.

A fost introdusă însă o anumită limitare, care îi privește pe *înalții funcționari publici și pe funcționarii publici de conducere care pot fi numiți în funcții de demnitate publică numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu.*

În ceea ce ne privește, considerăm că soluția este discutabilă, în sensul în care ea impune **încetarea raportului de serviciu al înaltului funcționar public și al celor de conducere anterior numirii într-o demnitate publică.** Apreciem că ar fi fost corectă soluția **suspendării** raportului de serviciu al acestora, și nu cea a încetării. Este puțin probabil că un funcționar public de carieră care ocupă o înaltă funcție publică sau o funcție publică de conducere va renunța la aceasta pentru o demnitate publică, din care poate să fie schimbat oricând și care nu presupune, neapărat și din păcate, competență și profesionalism.

Prin Legea nr. 132/2012[1] s-a introdus o normă derogatorie, completându-se articolul 34 al Legii nr. 188/1999 cu alin. (2) care are următorul conținut: *„Prin derogare de la alin. (2), funcționarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publică în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală în care își desfășoară activitatea, precum și din cadrul autorităților sau instituțiilor publice aflate în raporturi ierarhice cu acestea".*

O altă limitare privește aceleași categorii de funcționari și are în vedere **dreptul de a candida pentru funcții de demnitate publică.** Și acest drept, ca și dreptul de a îndeplini efectiv o demnitate publică, se exercită numai după încetarea, în condițiile legii, a raporturilor de serviciu. Pentru aceleași rațiuni, nu împărtășim o asemenea prevedere, care apreciem că privează de un drept fundamental o categorie importantă de persoane, care ar putea îmbogăți, prin valoarea lor, calitatea vieții publice în România. Prin Decizia nr. 102 din 28 februarie 2013[2], Curtea Constituțională observă că ***soluția încetării raporturilor de serviciu ale prefectului, ca înalt funcționar public, atunci când acesta dorește să candideze pentru a fi ales într-o funcție de demnitate publică, ar trebui reconsiderată,*** *întrucât o serie de prefecți vor fi descurajați să se angajeze în a candida,* ***deoarece rezultatele alegerilor le pot fi nefavorabile și arată că legile electorale trebuie să țină cont de implicațiile încetării raporturilor de serviciu.*** Astfel, Curtea Constituțională nu indică în mod expres o soluție de modificare a legii, dar sugerează că o astfel de soluție ar fi suspendarea raportului de serviciu al prefectului/înaltului funcționar public, pentru a putea candida pentru o funcție de demnitate publică[3].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012. Legea introduce articolul XV din O.U.G. nr. 16/2012, publicată în M. Of. nr. 314 din 10 mai 2012.

[2] M. Of. nr. 208 din 12 aprilie 2013.

[3] I. Alexe, *Statutul actual al prefectului. Modificări recente. Perspective,* comunicare susținută la Sibiu în luna mai 2013, în cadrul Sesiunii de comunicări științifice organizată de Institutul de Drept Public și Științe

Dreptul la concediu de odihnă, la concedii medicale și la alte concedii este recunoscut prin **art. 35.**

Constituția califică regimul concediului de odihnă ca pe o măsură de protecție a muncii, alături de alte măsuri[1].

Interdicția ca în perioada concediilor de boală, a concediilor de maternitate și a celor pentru creșterea și îngrijirea copiilor, raporturile de serviciu să înceteze sau să fie modificate, în alte condiții decât din inițiativa funcționarului – articolul 36.

Textul instituie un principiu proteguitor pentru funcționarul public, care trebuie interpretat în raport de alte drepturi ale acestuia, care privesc concediile și protejarea sănătății sale, prevăzute în articolele 37-38 din lege.

Dreptul funcționarilor publici la condiții normale de muncă și igienă, de natură să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică este **garantat – articolul 37.**

Subliniem caracterul imperativ al textului, care impune autorităților publice să asigure funcționarilor publici condiții corespunzătoare de muncă[2].

Dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente, este recunoscut în condițiile legii – **articolul 38.**

Dreptul la ocrotirea sănătății își află reglementarea în articolul 34 din Constituția României. El a fost receptat îndeosebi din Pactul internațional relativ la drepturile economice, sociale și culturale, care, în articolul 12, prevede dreptul persoanei de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mentală, drept care presupune și obligația de a se asigura tuturor cetățenilor mijloacele necesare realizării acestui deziderat.

Dreptul la pensii și alte drepturi de asigurări sociale – articolul 39.

Este o teză cu valoare axiomatică aceea că funcționarii publici, la fel ca și salariații, beneficiază de două categorii de drepturi bănești:

– *drepturi cuvenite pe perioada cât sunt în activitate* (salariu, sporuri, diferite indemnizații);

– *drepturi cuvenite la încetarea activității*, în cazul funcționarului public la încetarea raportului de funcție publică.

În această ultimă categorie se încadrează și **dreptul la pensie**. Doctrina occidentală definește pensia ca reprezentând un tip de remunerație cuvenit funcționarului public la încetarea exercitării funcției, ca urmare a retragerii sale din activitate[3].

Dincolo de pensia cuvenită ca urmare a activității prestate, legea reglementează, prin articolul 40, și **pensia de urmaș,** precum și un drept special al urmașilor de a primi, pe timp de 3 luni, echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcționarului public.

Unii dintre funcționarii publici beneficiază de pensii speciale, și avem în vedere, pentru exemplificare, funcționarii publici parlamentari sau funcționarii publici din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Administrative al României și Universitatea Româno-Germană din Sibiu; I. Alexe, *Înalții...*, *op. cit.*, pp. 241-242.

[1] Celelalte măsuri de protecție a muncii, potrivit art. 41 alin. (2) teza a doua, sunt: *măsurile de securitate și protecție a muncii, instituirea unui salariu minim pe economie, repausul săptămânal, prestarea muncii în condiții grele și alte situații specifice.*

[2] V. Vedinaș, *Statutul ...*, *op. cit.*, 2004, p. 116.

[3] J. M. Auby, J. B. Auby, *op. cit.*, p. 150.

Dreptul de a se bucura de protecţia legii – articolul 41.

Este un drept fundamental al funcţionarilor publici, sancţionat şi de legislaţia penală prin încriminarea unor fapte ca reprezentând infracţiuni.

Precizăm că în Codul penal se regăsesc instituite infracţiuni care au scopul de a-l proteja nu numai pe funcţionarul public, ci şi familia acestuia. Astfel, articolul 257 din noul Cod penal aprobat prin Legea nr. 286/2009, incriminează infracţiunea de **ultraj**[1], **iar în alin. (3) prevede că** *se sancţionează cu aceeaşi pedeapsă faptele comise în condiţiile alin. (2), dacă privesc un membru de familie al funcţionarului public*[2].

Prin Legea nr. 251/2006 au fost consacrate noi şi speciale forme de protecţie, care privesc funcţionarii publici cu atribuţii de control şi inspecţie, executare silită a creanţelor bugetare, precum şi alte categorii de funcţionari publici care desfăşoară activităţi cu grad ridicat de risc profesional. Astfel de măsuri urmează a se stabili la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, sau de către autorităţi şi instituţii publice, cu avizul Agenţiei.

Dreptul funcţionarului de a fi despăgubit în situaţia în care a suferit, din culpa autorităţii sau a instituţiei publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuţiilor – art. 42.

Legea consacră o asemenea formă de răspundere patrimonială ca pe un *„drept"* cuvenit funcţionarului public din raţiuni care ţin de intenţia de a conferi cât mai multă deschidere reglementării, o perspectivă cât mai generoasă şi mai aptă de a determina calificarea legii de faţă ca o lege care să satisfacă coordonatele europene ale instituţiei funcţionarului public.

Prin art. 42 se consacră, în egală măsură, un **drept** al funcţionarului public şi o **obligaţie** a autorităţii sau instituţiei publice.

Dreptul se acordă în condiţiile în care funcţionarul public a suferit un prejudiciu material, din culpa autorităţii sau instituţiei. Se impune ca prejudiciul să fi fost produs în timpul îndeplinirii sarcinilor de serviciu.

§ 8. Îndatoririle funcţionarilor publici

În ceea ce priveşte îndatoririle funcţionarilor publici, întotdeauna am susţinut[3] că unul dintre elementele care conferă identitate funcţionarului public în raport cu salariatul este faptul că acestuia îi revin două categorii de îndatoriri. O primă categorie o reprezintă **îndatoririle legate de viaţa sa privată**[4].

---

[1] Potrivit articolului 257 alin. (1) *„Ameninţarea săvârşită nemijlocit sau prin orice mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violenţe, vătămarea corporală, lovirea sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul săvârşit împotriva unui funcţionar public, care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat, aflat în exercitarea atribuţiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuţii, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

[2] Art. 257 alin. (2) prevede că *„Săvârşirea unei infracţiuni împotriva unui funcţionar care îndeplineşte o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat ori asupra bunurilor acestuia , în scop de intimidare sau de răzbunare, în legătură cu exercitarea atribuţiilor de serviciu, se sancţionează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracţiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime".*

[3] V. Vedinaş, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, op. cit.*, 2009, p. 171.

[4] În acelaşi sens, D. Vieriu, *art. cit.*, pp. 86-87.

A doua categorie o reprezintă **îndatoririle care privesc exercitarea funcţiei, a serviciului**, sau, altfel spus, viaţa profesională a funcţionarilor publici. În ceea ce priveşte îndatoririle care privesc viaţa privată, ele sunt comune atât titularilor de funcţii publice, cât şi celor care deţin demnităţi publice în stat. La baza acestor îndatoriri se află faptul că funcţionarilor publici nu le este îngăduit să facă orice în viaţa lor privată dacă acţiunile întreprinse ar fi de natură să afecteze demnitatea şi prestigiul, nu doar ale funcţionarilor ca persoane, ci şi ale funcţiei pe care o exercită şi ale instituţiei în care-şi desfăşoară activitatea. De aceea, aceste îndatoriri care privesc moralitatea funcţionarilor, se circumscriu sferei care constituie deontologia funcţionarilor, înţeleasă ca ansamblu de norme morale care configurează etica specifică unei funcţii sau profesii.

Funcţionarii publici sunt datori să-şi îndeplinească cu profesionalism, imparţialitate şi în conformitate cu legea îndatoririle de serviciu şi să se abţină de la orice faptă care ar putea să aducă prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici – art. 43.

Din interpretarea sistematică a multora din prevederile legii, inclusiv din interpretarea art. 43, putem desprinde concluzia că, în mod implicit, sunt consacrate şi anumite îndatoriri care privesc nu numai activitatea din timpul serviciului, ci şi perioadele care exced acesteia. Spre pildă, în articolul 43 regăsim obligaţia funcţionarului public de a se abţine de la orice acţiune care ar aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcţionarilor publici. Textul nu precizează expres, dar formularea exhaustivă *„de la orice fapte ..."* atrage concluzia că nu are nici o relevanţă felul faptelor, împrejurările în care ar fi săvârşite acestea, faptul că ele ar fi săvârşite în îndeplinirea sarcinilor de serviciu sau în afara acestora. Singurul lucru care are importanţă este ca acea faptă să nu aducă prejudicii autorităţii sau instituţiei publice[1].

Prima dintre aceste îndatoriri prezintă un caracter complex, în sensul că ea este constituită din două tipuri de obligaţii:

– o *obligaţie de a face,* obligaţie *in faciendo,* care îi impune funcţionarului public un anumit comportament profesional;

– o *obligaţie de a nu face*, care este o obligaţie *in abstinendo,* prin care funcţionarul public este ţinut să se abţină de la orice faptă care ar putea cauza un prejudiciu persoanelor fizice sau juridice sau prestigiului corpului funcţionarilor publici.

Prin acelaşi articol, la alin. (2) este reglementată o **obligaţie specifică funcţionarilor publici de conducere,** anume aceea de a **sprijini propunerile şi iniţiativele motivate ale personalului din subordine, în vederea îmbunătăţirii activităţii autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi a calităţii serviciilor publice oferite cetăţenilor.**

Constatăm că **legiuitorul leagă această îndatorire de finalitatea ei,** care este aceea de **a contribui la îmbunătăţirea calităţii activităţii şi serviciilor prestate cetăţenilor.** Textul oferă o nouă filozofie a raporturilor dintre funcţionarii publici de conducere şi de execuţie şi a raportului de ierarhie existent între aceştia. Nu numai funcţionarii publici de execuţie au obligaţia să respecte prescripţiile superiorilor ierarhici, ci şi funcţionarii de conducere, atunci când consideră că unele propuneri şi sugestii ale subordonaţilor lor pot contribui la îmbunătăţirea activităţii şi a serviciului prestat către cetăţeni, trebuie să ţină cont de ele.

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul ..., op. cit.,* 2004, p. 127.

Prin alin. (3) al acestui articol se instituie obligația, pentru toți funcționarii publici, de a respecta normele de conduită civică și profesională, norme care sunt cuprinse în prezent în Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare[1].

Interdicția funcționarilor publici de a ocupa funcții de conducere în structurile sau organele de conducere ale partidelor politice sau organizațiilor cărora le este aplicabil același regim juridic sau ale asociațiilor și fundațiilor care funcționează pe lângă ele, este prevăzută de **art. 44 alin. (1)**, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

Înalților funcționari publici și unor funcționari publici de conducere le este interzis să facă parte din partide politice sau organizații cărora le este aplicabil același regim juridic sau din asociații și fundații care funcționează pe lângă ele. Toți funcționarii publici au obligația ca în exercitarea atribuțiilor ce le revin să se abțină de la exprimarea sau manifestarea convingerilor lor politice.

Și prin acest text se instituie o obligație de a nu face, o obligație *in abstinendo*, care vizează de această dată exprimarea sau manifestarea convingerilor politice ale funcționarilor publici.

Dreptul de a avea anumite afinități politice, de a împărtăși o anumită doctrină, de a crede în ea, este un drept inalienabil și imanent al omului, care nu poate fi interzis de nicio Constituție și de nicio lege.

Funcționarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuțiilor ce le revin din funcția publică pe care o dețin, precum și a atribuțiilor ce le sunt delegate, potrivit **art. 45**. Funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor date de superiorii ierarhici, cu excepția cazurilor în care apreciază că aceste dispoziții sunt ilegale. În asemenea cazuri, funcționarul public are obligația să motiveze în scris refuzul îndeplinirii dispoziției primite. Dacă funcționarul public care a dat dispoziția stăruie în executarea ei, va trebui să o formuleze în scris. În această situație, dispoziția va fi executată de cel care a primit-o, cu excepția cazului în care e vădit ilegală. El are obligația să o aducă la cunoștința superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziția.

Legiuitorul reușește să consacre un regim juridic complet al datoriei de supunere, ale cărui dimensiuni pot fi identificate a fi următoarele:

1) îndatorirea de conformare vizează dispozițiile care sunt date de funcționarii cu funcții de conducere ierarhic superiori[2];

2) obligația de conformare față de dispozițiile șefilor direcți nu mai subzistă în situația în care funcționarul public consideră că aceste dispoziții sunt ilegale. Legiuitorul recunoaște, astfel, funcționarului public două prerogative, una implicită și cealaltă expresă. Prerogativa implicită este aceea că funcționarul public face o evaluare a dispoziției pe care a primit-o, în scopul de a determina dacă are sau nu un caracter legal, ceea ce atrage obligația – dacă este legală – de a o pune în executare;

3) refuzul de a executa o dispoziție pe care o apreciază ca fiind ilegală este condiționat de obligația de a-l motiva în scris și bineînțeles de a comunica acest refuz motivat autorului dispoziției ilegale;

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 157 din 23 februarie 2004, republicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

[2] M. Waline, *Précis de droit administratif*, Ed. Montchrestien, Paris, 1970, p. 60. În mod constant, doctrina a recunoscut faptul că obligația de supunere este datorată numai funcționarilor care fac parte din aceeași ierarhie administrativă.

4) în situaţia în care funcţionarul public care a emis dispoziţia insistă în îndeplinirea ei, este obligat ca tot în scris să formuleze susţinerea de a se executa dispoziţia respectivă;

5) în situaţia în care şeful ierarhic a precizat în scris pretenţia de a se îndeplini dispoziţia contestată de subordonatul său, acesta din urmă are obligaţia să o execute fără ca legiuitorul să-i mai recunoască vreo posibilitate de a se opune executării;

6) se instituie obligaţia funcţionarului de a informa pe şeful ierarhic al celui de la care emană dispoziţia ilegală.

Funcţionarii publici au îndatorirea să respecte secretul de stat şi secretul de serviciu, precum şi confidenţialitatea în legătură cu informaţiile de care ia cunoştinţă în timpul serviciului, cu excepţia celor de interes public, în condiţiile legii, potrivit **articolului 46.**

Este analizată şi sub titulatura de **„discreţie profesională"**, care are un caracter exhaustiv şi include, în opinia noastră, atât obligaţia de păstrare a secretului de stat şi de serviciu, prevăzută de articolul 46, cât şi obligaţia de confidenţialitate, reglementată de acelaşi text.

Sintagma **secret de serviciu** evocă actele şi faptele prevăzute expres de o normă generală sau cu caracter intern, a cărei încălcare atrage sancţiuni penale sau disciplinare[1].

Legea actuală uzitează cu două concepte şi implicit cu două categorii de secrete şi anume **secretul de stat şi secretul de serviciu.**

Obligaţia de a păstra informaţiile care reprezintă unul din cele două tipuri de secrete urmează a se respecta în condiţiile legii. Este vorba despre legea privind secretul de stat.

Totodată, funcţionarii publici trebuie să păstreze confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei.

Îndatorirea de confidenţialitate presupune interdicţia de a face publice informaţii de care funcţionarul public ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei sale.

Constatăm că *în cazul funcţionarului public, îndatorirea de confidenţialitate constituie o îndatorire ex lege, în timp ce, în cazul salariatului, poate rezulta, de regulă, dintr-o clauză contractuală*[2].

Funcţionarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alţii, în considerarea funcţiei lor publice, daruri sau alte avantaje. La numirea, precum şi la eliberarea din funcţie, funcţionarii publici sunt obligaţi să prezinte, în condiţiile legii, conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, declaraţia de avere, obligaţia fiind instituită prin **art. 47.**

Această declaraţie se actualizează anual. Ea este analizată, de regulă, sub denumirea de obligaţie de dezinteresare şi face parte din categoria îndatoririlor care vizează, în egală măsură, atât viaţa profesională, cât şi viaţa privată a funcţionarului public.

Codul penal sancţionează infracţiunea luării de mită **în art. 289**[3], în care vorbeşte despre patru moduri în care se poate manifesta aceasta şi anume: pretinderea, primirea, acceptarea promisiunii unor astfel de foloase şi faptul de a nu respinge astfel de foloase.

---

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2004, p. 160.

[2] I.T. Ştefănescu, *Tratat ..., op. cit.*, pp. 151-153.

[3] Articolul 289 are următorul conţinut: *„Fapta funcţionarului public care, direct ori indirect, pentru sine sau pentru altul, pretinde ori primeşte bani sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase, în legătură cu îndeplinirea, neîndeplinirea, urgentarea ori întârzierea îndeplinirii unui act ce intră în îndatoririle sale de serviciu sau în legătură cu îndeplinirea unui act contrar acestor îndatoriri, se*

Din modul în care este formulat textul, desprindem concluzia că nu are importanță modul lor de obiectivare, că ele reprezintă bani, daruri, alte avantaje de orice natură[1], singurul lucru care contează este ca ele să poată fi calificate un favor, un avantaj care i-ar reveni funcționarului și în schimbul căruia acesta ar fi obligat să efectueze o anumită activitate, prevalându-se de statutul de funcționar public.

În ceea ce privește cea de-a doua obligație, prevăzută de alineatul al doilea al **art. 46**, este vorba despre **obligația de a-și declara averea**, obligație care revine tuturor funcționarilor și demnitarilor publici și care, o perioadă, și-a aflat reglementarea în Legea nr. 115/1996[2], pentru ca în prezent să fie reglementată prin Legea nr. 144/2007 privind înființarea Agenției Naționale de Integritate[3], cu modificările și completările făcute prin O.U.G. nr. 49/2007[4].

Declarația de avere se formulează atât la numirea, cât și la încetarea raportului de funcție publică; prin intermediul ei se urmărește să se preîntâmpine cazurile de abuzuri, de corupție, de folosire a slujbei în scopul obținerii unor avantaje materiale deosebite.

Funcționarii publici au îndatorirea de a rezolva lucrările repartizate de superiorii ierarhici în termenele stabilite, în conformitate cu **art. 48**. Totodată, le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor sau să discute direct cu petenții, cu excepția celor cărora le sunt stabilite astfel de atribuții, precum și să intervină pentru soluționarea lor.

Primul alineat impune funcționarilor publici **obligația de a rezolva lucrările repartizate de superiorii ierarhici în termenele stabilite**. Din modul în care este formulat textul ar trebui să tragem concluzia că funcționarului public îi incumbă numai obligația de a rezolva sarcinile de serviciu repartizate de șefii ierarhici, și, pe cale de consecință, dreptul de a refuza rezolvarea tuturor celorlalte lucrări care nu provin de la conducătorul compartimentului. O asemenea concluzie, în opinia noastră, nu poate fi acceptată atât din considerațiuni teoretice, cât și practice.

Obligația funcționarilor publici de a respecta întocmai regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților este reglementată prin art. 59, care trimite la o lege prin care acestea să fie stabilite. Legea la care face în prezent referire art. 49 este Legea nr. 161/2003[5].

C. Perfecționarea pregătirii profesionale

Reglementarea perfecționării profesionale în Statut a cunoscut mai multe faze. Mai întâi, a fost reglementată exclusiv ca **o îndatorire**, soluție pe care noi am criticat-o, propunând ca legiuitorul să-i confere regim și **de drept, nu numai de îndatorire**, pentru că zadarnic consacri obligația funcționarului de a se perfecționa, dacă nu îi recunoști și dreptul de a face acest lucru, și, corelativ, obligația instituției de a garanta acest drept.

---

pedepsește cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică ori de a exercita profesia sau activitatea în exercitarea căreia a săvârșit fapta". (subl. ns.)

[1] Exemplu atribuirea unui spațiu comercial sau de locuit, înlesnirea dobândirii unui statut etc.

[2] Publicată în M. Of. nr. 263 din 28 octombrie 1996.

[3] Republicată în M. Of. nr. 535 din 30 august 2009.

[4] Publicată în M. Of. nr. 375 din 1 iunie 2007, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 94/2008, publicată în M. Of. nr. 305 din 18 iunie 2008.

[5] Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003.

Legea nr. 251/2001 a făcut un salt în evoluția reglementării acestei materii, prevăzând o **secțiune separată pentru reglementarea perfecționării profesionale,** de unde importanța deosebită pe care el a înțeles să o acorde și care nu poate decât să bucure.

Obligația și dreptul la perfecționarea pregătirii profesionale – art. 50-52

Textul consacră, într-o formă amplă care presupune aspecte complexe, instituția perfecționării pregătirii profesionale care reprezintă, în egală măsură, o obligație, dar și un drept al funcționarului public. Spunem aceasta deoarece în art. 32 din Constituție se reglementează dreptul la învățătură, care reprezintă un drept fundamental al tuturor cetățenilor, care este asigurat printr-o multitudine de forme[1], legiuitorul constituant vorbind și despre alte forme de instrucție și perfecționare.

Din analiza modului în care este reglementată de lege îndatorirea de perfecționare a pregătirii profesionale, poate fi identificat regimul său juridic și anume:

a) această **îndatorire** revine **tuturor funcționarilor publici,** fără distincție între funcționarii de conducere și cei de execuție, dar ea **are și regim de drept;**

b) se instituie **obligația autorității sau instituției publice ca să prevadă în bugetul anual propriu sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor de perfecționare profesională** organizate la inițiativa sau în interesul autorității sau instituției publice.

c) se recunoaște **dreptul funcționarului de a beneficia de salariu pe perioada în care urmează forme de perfecționare profesională organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice sau la inițiativa funcționarului,** cu acordul conducătorului autorității sau instituției publice.

d) sunt stabilite pentru funcționarul public în cauză atât **drepturi,** cât și **obligații speciale.**

În situația în care funcționarul public nu-și respectă obligația, el va fi ținut să despăgubească autoritatea sau instituția publică. Astfel, dacă încetează raportul de serviciu din anumite cazuri, altele decât cele care nu pot fi imputabile funcționarului, acesta are obligația să restituie contravaloarea cheltuielilor de perfecționare făcute de autoritatea sau instituția publică.

Funcționarul public care urmează forme de perfecționare cu durata mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, este obligat să se angajeze în scris că va lucra între 2 și 5 ani, dacă cursurile sunt finanțate de la bugetul de stat.

Anterior adoptării Legii nr. 251/2006, era prevăzut termenul de **cel puțin 5 ani,** pentru ca în prezent legea să vorbească despre o perioadă cuprinsă între 2 și 5 ani de la terminarea programelor proporțional cu numărul zilelor de perfecționare, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă. Funcționarul public care urmează o formă de perfecționare, dar nu o absolvă din vina sa, este obligat să restituie instituției sau autorității publice contravaloarea cheltuielilor efectuate cu perfecționarea și drepturile salariale primite pe perioada perfecționării, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituția publică.

Pentru a se clarifica discuțiile care au apărut în practica administrativă privind înțelesul a ce anume se introduce în sintagma **perfecționare profesională,** se prevede că

---

[1] Este vorba despre *învățământul general obligatoriu, liceal, profesional, superior și alte forme de instrucție și perfecționare.*

nu constituie forme de perfecționare profesională și nu pot fi finanțate de la bugetul de stat sau din cel local studiile universitare sau studiile de doctorat.

Ca un element de noutate pe care l-a adus Legea nr. 251/2006, reținem obligația autorităților și instituțiilor publice de a elabora anual un **plan de perfecționare profesională a funcționarilor publici** și de a-l comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici[1], împreună cu fondurile prevăzute în bugetul anual propriu pentru acoperirea cheltuielilor de perfecționare profesională a funcționarilor publici, organizate la inițiativa ori în interesul autorității sau instituției publice, obligație consacrată prin art. 53 din Statut.

§ 9. Recrutarea funcţionarilor publici

Pentru ocuparea unei funcții publice, legea impune anumite condiții, cum ar fi: persoana să aibă cetățenia română și domiciliul în România; să cunoască limba română scris și vorbit; să aibă capacitate deplină de exercițiu; să aibă o stare de sănătate corespunzătoare, atestată prin document medical; să îndeplinească condițiile de studii cerute de lege pentru funcția publică; să îndeplinească condițiile specifice impuse pentru ocuparea funcției publice; să nu fi fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, a statului sau autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals sau fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea; să nu fi fost destituită dintr-o funcție publică în ultimii 7 ani și să nu fi desfășurat activități de poliție politică, astfel cum este aceasta definită prin lege.

Modalitățile de ocupare a unei funcții publice sunt **promovarea, transferul, redistribuirea, recrutarea** și **altele prevăzute expres de Legea nr. 188/1999,** cu modificările și completările ulterioare.

Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face prin concurs, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în scopul ocupării în acest fel prin planul de ocupare a forței de muncă.

Principiile care guvernează concursul sunt cele ale competiției deschise, transparenței, meritelor profesionale și competenței și al egalității de acces la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale.

Perioada de stagiu are ca și scop verificarea aptitudinilor profesionale în vederea îndeplinirii atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor debutanți și cunoașterea de către aceștia a specificului administrației și exigențelor acesteia.

Durata perioadei de stagiu diferă pentru funcționarii din cele trei clase, ea fiind de **12 luni** pentru funcționarii din clasa I, **8 luni** pentru cei din clasa a II-a și **6 luni** pentru funcționarii din clase I.

Prin proiectul Codului administrativ au loc modificări de esență în ceea ce privește regimul concursului, în sensul că urmează a se diferenția între **concursul pentru ocuparea funcțiilor de stat și teritoriale** și **concursul pentru ocuparea funcțiilor**

---

[1] V. Vedinaș, *Considerații asupra Proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 433.

publice locale. În primul caz, concursul urmează a se realiza în **două etape,** respectiv: **etapa de recrutare,** care va consta în verificarea cunoștințelor generale și a competențelor generale necesare ocupării unei funcții publice, care se va realiza pe baza unui **concurs național; etapa de selecție,** în care se va realiza verificarea cunoștințelor de specialitate și a competențelor specifice necesare ocupării unei funcții publice vacante, realizată prin **concurs pe post.** În cazul funcțiilor publice locale urmează a fi **concursuri pe post,** ele urmând să parcurgă **o singură etapă,** în care se vor verifica atât **cunoștințele și competențele generale,** cât și cele **specifice** care sunt necesare ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante. Constatăm că avem de-a face cu o *„schimbare de paradigmă",* cum s-ar exprima regretatul nostru profesor, Antonie Iorgovan, cu privire la care avem serioase rezerve, determinate de temerea de a nu face loc subiectivismului și încălcării principiilor de echitate, egalitate și chiar de legalitate în ocuparea funcțiilor publice.

§ 10. Evaluarea funcționarilor publici

Evaluarea funcționarilor publici se realizează, sub aspectul constructiv al său, pentru crearea premiselor de promovare în carieră, în gradele profesionale sau, mai sintetic exprimat, pentru dezvoltarea carierei funcționarului public. Ea poate avea ca finalitate și încetarea raportului de serviciu, atunci când rezultatele sunt necorespunzătoare, nu relevă aptitudinea funcționarului de a face față exigențelor funcției publice.

În practică s-au pus anumite probleme de constituționaliatte în ceea ce privește evaluarea funcționarilor publici sau a unor categorii de funcționari publici. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 637 din 13 octombrie 2015[1], Curtea s-a pronunțat asupra prevederilor art. 26 alin. (3) Din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului, conform cărora *„Metodologia privind evaluarea statutului polițistului se stabilește prin ordin al ministrului".* Ea a statuat în sensul că regulile esențiale, substanțiale, în materia evaluării polițiștilor trebuie reglementate prin lege, ele trebuie să respecte anumite exigențe de stabilitate, previzibilitate și claritate, iar delegarea competenței de reglementare prin ordin al ministrului este contrară Constituției.

O problemă similară a fost tranșată prin Decizia C.C.R. nr. 109 din 8 martie 2018[2] în ceea ce privește o altă categorie de funcționari publici cu statut special, cei din Administrația Națională a Penitenciarelor. Curtea a statuat, *mutatis-mutandis,* că au aplicabilitate considerentele conform cărora și, în acest caz, reglementarea, prin ordin al ministrului justiției, a criteriilor de evaluare elaborate de Administrația Națională a Penitenciarelor este neconstituțională, fiind necesară, și în acest caz, o lege organică.

O soluție de principiu s-a pronunțat prin Decizia nr. 818/2017 a Curții Constituționale[3], în sensul că reglementarea unor elemente definitorii ale raportului de serviciu al funcționarului public, constând în metodologia de evaluare a activității profesionale, printr-un act administrativ, ce are caracter infralegal, nu respectă condițiile de stabilitate și previzibilitate ale normei legale. În respectiva decizie, Curtea s-a pronunțat asupra art. 69 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, conform cărora *„Metodologia de evaluare a*

[1] Publicată în M. Of. nr. 906 din 8 decembrie 2015.
[2] Publicată în M. Of. nr. 437 din 23 mai 2018.
[3] Publicată în M. Of. nr. 311 din 10 aprilie 2018.

performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici". Curtea a constatat că aceste prevederi sunt neconstituţionale, având în vedere că *elementele esenţiale referitoare la naşterea, executarea şi încetarea raporturilor de serviciu al unui funcţionar public se referă intrinsec la statutul acestuia,* ceea ce înseamnă că **ar trebui reglementat prin lege organică, nu prin hotărâre a Guvernului.** Instanţa constituţională a constatat astfel că *delegarea atribuţiei de a stabili norme privind regimul general al evaluării funcţionarilor publici către Guvern, prin emiterea unor acte administrative cu caracter normativ, de rang infralegal, nu respectă exigenţele principiului constituţional al securităţii, în componenta sa referitoare la calitatea legii.*

Prin proiectul Codului administrativ al României, soluţia Curţii Constituţionale este transpusă în legislaţie, procedurile de evaluare fiind reglementate prin anexele 6[1] şi 7[2] ale acestuia.

§ 11. Răspunderea funcţionarilor publici

Funcţionarii publici din România, ca şi funcţionarii publici europeni, răspund pentru faptele comise cu vinovăţie în timpul exercitării funcţiilor pe care le deţin sau în legătură cu aceste funcţii[3].

În raport şi de tezele exprimate în doctrină, dar şi de dispoziţiile Legii nr. 188/1999, cu modificările ulterioare, apreciem[4] că pot fi identificate următoarele forme de răspundere a funcţionarului public:

1. O **răspundere disciplinară**, fundamentată pe încălcarea normelor de disciplină specifice raportului de serviciu;

2. O **răspundere contravenţională**, pentru săvârşirea, de către funcţionarul public, a unor fapte antisociale calificate prin lege ca şi contravenţii;

3. O **răspundere patrimonială**, fundamentată pe dispoziţiile articolului 52 din Constituţie şi ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

---

[1] Anexa 6 reglementează *Metodologia pentru realizarea procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici aplicabilă pentru activitatea profesională desfăşurată până la 31 decembrie 2018.*

[2] Anexa 7 reglementează *Metodologia pentru realizarea procesului de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici aplicabilă pentru activitatea profesională desfăşurată începând cu 1 ianuarie 2019.* În ceea ce ne priveşte, nu credem că era necesară adoptarea a două metodologii, iar în contextul invalidării constituţionale a proiectului, anexa nr. 6 rămâne, oricum, desuetă.

[3] E. Vieriu, *Comparaţie între răspunderea funcţionarului public european,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică"*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 235.

[4] Abordând această problemă, profesorul A. Iorgovan exprimă teza că formele răspunderii funcţionarului public diferă după cum ne raportăm la funcţionarul supus regimului legal sau cel supus regimului contractual. Funcţionarului statutar i se va aplica: o răspundere disciplinară; o răspundere contravenţională; o răspundere penală şi o răspundere patrimonială. Valentin Prisăcaru identifică patru tipuri de răspundere aplicabile funcţionarilor publici: disciplinară; administrativă (în mod corect administrativ contravenţională); civilă şi penală. (*Tratat de drept administrativ*, Ed. All, Bucureşti, 1996, pp. 196-199). Mircea Preda operează o distincţie care din punctul nostru de vedere nu se susţine, între „răspunderea disciplinară" şi „răspunderea administrativă" care s-ar regăsi în statutul funcţionarului public. (*Curs de drept administrativ*, Ed. Calistrat Hogaş, Bucureşti, 1996, pp. 166-190).

4. O **răspundere civilă** care intervine pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice în care funcționează; pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit[1]; pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

5. O **răspundere penală**, care intervine atunci când funcționarul public a comis fapte prevăzute de Codul penal sau alte legi speciale. Acest tip de răspundere, la rândul lui, poate fi justificat de două categorii de fapte culpabile:

– fapte prin care se încalcă obligațiile izvorâte din raportul de serviciu, și atunci instituția răspunderii este o instituție complexă, aparținând, prin faptele care o generează, dreptului administrativ și penal, iar prin regimul sancționator specific, dreptului penal;

– fapte prin care se încalcă obligații care nu izvorăsc din raportul de serviciu, ci care sunt săvârșite în calitate de cetățean, și, în această situație ne plasăm în sfera exclusivă a dreptului penal.

Prin intermediul răspunderii se realizează atât scopul **represiv, sancționator** cât și scopul **preventiv,** cărora trebuie să li se adauge, în opinia noastră, și scopul **educativ,** care – *deși implică prevenția – nu se reduce la aceasta.*

Răspunderile **disciplinară, contravențională, civilă** sau **penală ale funcționarilor publici** sunt atrase de **încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu.** Rezultă că ele concretizează forma de răspundere **subiectivă, bazată pe culpă,** absența elementului subiectiv determinând imposibilitatea intervenției lor.

Răspunderea disciplinară intervine în cazul săvârșirii unei **abateri disciplinare,** definită de lege ca reprezentând *încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege.*

Din interpretarea acestui articol rezultă, în opinia unui autor[2], un aspect *meritoriu,* acela că el *stabilește în clar* care sunt condițiile necesare intervenției ei, respectiv *să se fi săvârșit o abatere disciplinară* și *să existe vinovăția funcționarului.* Acestor două condiții care rezultă expres din lege li se adaugă alte două, care pot fi deduse, respectiv *prejudiciul cauzat,* care, ca regulă, presupune o *alterare a bunei funcționări a serviciului public* și *raportul de cauzalitate între abatere și prejudiciu.* Apreciem că termenul *prejudiciu* nu este cel mai relevant, preferăm *efecte (consecințe) perturbatoare* și faptul că este necesară adăugarea unei alte condiții, respectiv *regula efectuării unei cercetări disciplinare prealabile.*

În ceea ce ne privește, definim abaterea disciplinară ca reprezentând **fapta săvârșită cu vinovăție de către funcționarul public, prin care acesta încalcă obligațiile ce-i revin din raportul de serviciu (de funcție publică) sau în legătură cu acesta și care afectează statutul său socio-profesional și moral.**

Prin alin. (2) al art. 77 sunt enumerate faptele care reprezintă abateri disciplinare.

---

[1] Această formulare reprezintă *un cras agramatism juridic al Statutului,* deoarece *ea statornicește că nerestituirea sumelor ce s-au acordat necuvenit constituie o cauză de răspundere civilă, deși, în cazul dat, nu suntem în prezența unei răspunderi civile, ci a plății lucrului nedatorat (art. 1.092 C. civ.)* – Ș. Beligrădeanu, *loc. cit.*, p. 16.

[2] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice, op. cit.*, pp. 321-322.

Legiuitorul se opreşte la următoarele **fapte,** pe care le califică drept *abateri disciplinare* şi a căror analiză determină următoarele categorii:

a) fapte care privesc **nerespectarea programului de activitate,** în care intră faptele prevăzute la lit. a), c) şi d) ale alineatului (2);

b) fapte care privesc **modul de îndeplinire a sarcinilor de serviciu,** aici intrând faptele sancţionate la lit. b), e) şi i);

c) fapte care sancţionează încălcarea exigenţelor privind **comportamentul profesional al funcţionarului public,** deontologia specifică funcţionarului[1], aici se încadrează faptele de la lit. g).

d) fapte care sancţionează **încălcarea anumitor obligaţii ale funcţionarilor publici, cărora legiuitorul le-a rezervat un regim special,** în această categorie urmând a se încadra faptele prevăzute la lit. f), h) şi j).

Legea nr. 188/1999 nu epuizează sfera, permiţând ca ea să includă şi *alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcţiei publice şi al funcţionarului public*[2].

Prin alineatul al treilea legea stabileşte un număr de **cinci sancţiuni disciplinare,** care pot fi clasificate în următoarele categorii:

a) sancţiuni disciplinare **cu caracter moral,** în această categorie intrând **mustrarea scrisă;**

b) sancţiuni **cu caracter precumpănitor material,** în această categorie intrând diminuarea drepturilor salariale cu 5-20 % pe o perioadă de 1-3 luni;

c) sancţiuni care afectează **cariera funcţionarului public, având şi consecinţe de ordin patrimonial.**

În această categorie se încadrează **suspendarea dreptului la avansare pe o perioadă de 1-3 ani,** precum şi **retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an.** Practic, aceste sancţiuni au un **caracter complex,** deoarece ele afectează nu doar cariera funcţionarului public, dar şi drepturile materiale cuvenite acestuia, dat fiind faptul că oricărei trepte, clasă, categorie îi corespunde un alt salariu, superior celui cuvenit pentru treapta, clasa sau categoria precedentă;

d) sancţiuni care determină **încetarea raportului de funcţie publică,** în această ultimă categorie intrând **destituirea din funcţie.**

Deşi legiuitorul nu o califică în mod expres astfel, ea reprezintă sancţiunea disciplinară cea mai gravă atât prin consecinţele pe care le atrage, cât şi prin gradul de pericol social al faptei care determină luarea ei, precum şi prin împrejurările în care se produce.

Principiile fundamentale care guvernează regimul răspunderii disciplinare a funcţionarului public sunt prevăzute în art. 19 din H.G. nr. 1344/2007[3], după cum urmează: **prezumţia de nevinovăţie; garantarea dreptului la apărare; contradictorialitatea; proporţionalitatea; legalitatea sancţiunii; unicitatea sancţiunii; celeritatea procedurii;**

---

[1] V. Vedinaş, *Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici,* în RDP nr. 1/2004, pp. 56-71.

[2] Prevederea e conţinută de articolul 65 alin. (2) lit. k), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 251/2006.

[3] H.G. nr. 1344/2007 privind normele privind organizarea şi funcţionarea comisiilor de disciplină, publicată în M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007, cu modificările şi completările aduse prin H.G. nr. 787/2008, H.G. nr. 1268/2008, O.U.G. nr. 35/2009.

obligativitatea opiniei, conform căreia fiecare membru al comisiei are obligația să se pronunțe asupra fiecărei sesizări aflate pe rolul comisiei.

În literatura de specialitate[1] se apreciază că răspunderea disciplinară a funcționarului public se caracterizează prin următoarele trăsături: este o răspundere de drept public, ea deosebindu-se astfel de răspunderea salariatului, care este de natură contractuală; se angajează numai pentru o abatere de la disciplina de serviciu care poate să fie unică sau în concurs cu o faptă penală sau civilă; se angajează numai după o procedură specială, prevăzută de lege; intervine numai dacă nu există o cauză care să o înlăture; se angajează pentru simpla încălcare a competenței funcționarului public sau a interdicțiilor impuse de legiuitor acestuia.

Prin articolul 78 este reglementată **procedura de aplicare a sancțiunii cu caracter moral, mustrarea scrisă,** de către conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea conducătorului compartimentului în care funcționează cel în cauză.

Legea instituie, parțial, două proceduri deosebite pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare:

– o **primă procedură** care privește aplicarea sancțiunii cu caracter moral, prevăzută la articolul 77 alin. (3) lit. a);

– o **a doua procedură** prevăzută pentru restul sancțiunilor.

Unul dintre elementele caracteristice ale răspunderii disciplinare a funcționarului public îl reprezintă existența unui **organ de disciplină,** în a cărui misiune intră **determinarea comiterii de către funcționarul public a unor abateri disciplinare,** care se realizează prin activitatea de cercetare pe care o întreprinde, precum și prin **formularea propunerilor de sancțiuni** ce urmează a se aplica funcționarilor publici. Acesta poartă denumirea de comisie de disciplină.

Din comisia de disciplină face parte și un reprezentant al organizației sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorității funcționarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcționarii publici nu sunt organizați în sindicat.

Individualizarea sancțiunii disciplinare este reglementată de art. 77 alin. (4), ea urmând să se realizeze în funcție de următoarele criterii: gravitatea abaterii, împrejurările în care aceasta s-a săvârșit, gradul de vinovăție, consecințele abaterii și existența unor antecedente disciplinare.

Termenul de aplicare a sancțiunilor disciplinare este de cel mult **un an** de la data sesizării comisiei de disciplină cu privire la săvârșirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârșirii acesteia.

În cazul în care fapta a fost sesizată ca abatere disciplinară și ca infracțiune, procedura angajării răspunderii disciplinare **se suspendă până la dispunerea clasării** ori **renunțării** la urmărirea penală sau până **la data la care instanța de judecată dispune achitarea, renunțarea la aplicarea pedepsei, amânarea aplicării pedepsei sau încetarea procesului penal**[2].

---

[1] R.P. Postelnicu, *Statutul funcționarului public,* Ed. Universitară Carol Davila, București, 2006, pp. 271-272.

[2] Dispoziția se regăsește art. 77 alin. (6) care a fost introdus prin pct. 1 al art. 40, Titlul II din Legea nr. 255/2013, publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

Regăsim dispoziția din art. 80, potrivit căreia *funcționarul public nemulțumit de sancțiunea aplicată se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.*

Aspectele care privesc răspunderea disciplinară a funcționarilor publici, în general, sau a unor categorii de funcționari publici, supuși unor statute speciale, au generat o bogată și interesantă jurisprudență a Curții Constituționale.

Astfel, prin Decizia C.C.R. nr . 392 din 2 iulie 2014[1], referitoare la polițiști, Curtea a reținut că răspunderea disciplinară a acestora se referă la modul de executare a raporturilor de serviciu . De aceea, ea trebuie reglementată, potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, **prin lege organică,** și nu prin ordin al ministrului de resort.

Prin Decizia nr. 803/2015[2], Curtea s-a pronunțat asupra procedurii răspunderii disciplinare a funcționarilor publici din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor. Ea a statuat că aceasta este reglementată lacunar, în sensul efectuării cercetării prealabile a faptei de către comisiile de disciplină constituite în Ministerul Justiției, al Administrației Penitenciarelor și a fiecărei unități. Reglementarea regulilor esențiale ale cercetării disciplinare ar trebui să se facă prin lege **lege organică.**

Cazierul administrativ este documentul prin intermediul căruia se evidențiază situația disciplinară a funcționarilor publici, el cuprinzând sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public, care nu au fost radiate, și se eliberează de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, în conformitate cu baza de date pe care aceștia o administrează.

Există anumite situații în care este necesară obținerea cazierului administrativ, respectiv: desemnarea unei persoane ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea într-o funcție publică, în comisia de disciplină, cea paritară sau pentru ocuparea unei înalte funcții publice sau a unei funcții publice de conducere, precum și în orice alte situații prevăzute de lege.

Răspunderea penală a funcționarului public pentru infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă se angajează potrivit legii penale. Este vorba despre infracțiuni precum *luarea de mită, primirea de foloase necuvenite, abuzul în serviciu prin îngrădirea unor drepturi, abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, abuzul în serviciu contra intereselor generale, neglijența în păstrarea informațiilor secrete de stat etc.* În cazul acestor infracțiuni, subiectul activ trebuie să aibă calitatea de funcționar public, astfel cum este reglementată de Codul penal, chiar dacă accepțiunea este mult mai largă decât cea stabilită de Statutul funcționarilor publici[3].

Legea prevede că, *în cazul în care funcționarul public este trimis în judecată pentru una din faptele prevăzute la art. 54 lit. h), conducătorul autorității sau instituției publice va lua măsura de suspendare a funcționarului public din funcția publică pe care o deține.*

În cazul în care s-a dispus clasarea sau renunțarea la urmărirea penală ori achitarea sau renunțarea la aplicarea pedepsei ori amânarea aplicării pedepsei, precum și în cazul încetării procesului penal, legea prevede[4] că **suspendarea din funcția publică încetează,** iar **funcționarul public își va relua activitatea și îi vor fi achitate drepturile de suspendare.**

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 667 din 11 septembrie 2014.

[2] Publicată în M. Of. nr. 34 din 18 ianuarie 2016.

[3] O. Mastacan, *Răspunderea penală a funcționarilor publici,* Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 27.

[4] În art. 86 alin. (3), astfel cum a fost modificat prin pct. 2 al art. 40, Titlul I din Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

Totodată, ca o măsură de precauție, pentru a nu se periclita modul de desfășurare a cercetării penale, art. 86 alin. (5)[1] prevede că *„de la situația în care funcționarul public poate influența cercetarea, persoana care are competența numirii în funcția publică ori obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice"*.

Regimul procedural al răspunderii penale a fost îmbogățit prin Legea nr. 251/2006, cu norma potrivit căreia, de la momentul începerii urmăririi penale, persoana care are competența numirii în funcția publică are obligația să dispună mutarea temporară a funcționarului în cadrul altui compartiment sau structuri fără personalitate juridică atunci când apreciază că funcționarul care face obiectul cercetării poate influența cercetarea.

În noul Cod penal, infracțiunile incidente în ceea ce-i privește pe funcționarii publici sunt reglementate de titlul V, denumit *„infracțiuni de corupție și de serviciu"*, articolele 289-309.

Răspunderea contravențională a funcționarilor publici este angajată în situația în care aceștia au săvârșit o contravenție în timpul sau în legătură cu serviciul. Procesul-verbal contravențional poate fi contestat în fața instanței judecătorești în a cărei circumscripție își are sediul autoritatea sau instituția publică unde își desfășoară activitatea funcționarul sancționat.

Din interpretarea textului rezultă unele condiții necesare intervenției acestei răspunderi, respectiv: **funcționarul să fi săvârșit o faptă care să fie calificată printr-un act normativ o contravenție**[2], iar **fapta să fi fost săvârșită *în timpul* sau *în legătură* cu serviciul.** Unii autori despart ultima parte în două condiții de sine stătătoare[3]. În opinia noastră, conjuncția *sau* determină concluzia **că fapta poate fi săvârșită fie *în timpul serviciului*, fie *în legătură cu serviciul*, dar *în afara „timpului de serviciu"*, chiar în timpul liber, dacă are legătură cu serviciul.** Corelativ, în acord cu autorul citat, putem susține că *„(...) dacă o contravenție este săvârșită de către un funcționar public în cursul duratei normale a timpului de lucru, însă această faptă ilicită nu are niciun fel de legătură cu atribuțiile sale de serviciu, răspunderea contravențională a celui în cauză va opera în regim de drept comun, și nu în cele speciale, avute în vedere de Statut"*[4].

Răspunderea civilă a funcționarilor publici este angajată pentru pagubele produse cu vinovăție patrimoniului autorității sau instituției publice; pentru nerestituirea în termen legal a sumelor acordate necuvenit și pentru daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile. Pentru recuperarea sumelor, autoritatea sau instituția publică poate emite o dispoziție de imputare sau poate să-și asume un angajament de plată, împotriva cărora funcționarul public poate face contestație la instanța de contencios administrativ competentă.

---

[1] Astfel cum a fost el modificat de pct. 2 al art. 40, Titlul II din Legea nr. 255/2013.
[2] Poate fi vorba despre un act normativ prin care pot fi reglementate contravenții.
[3] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice*, *op. cit.*, pp. 397-398.
[4] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice*, *op. cit.*, p. 400.

Răspunderea pentru pagubele cauzate poate fi **o instituție a dreptului administrativ** atunci când paguba a fost cauzată printr-un act declarat ilegal[1]. Ea poate fi și **civilă**, atunci când paguba a fost produsă printr-o faptă plasată în afara atribuțiilor de serviciu[2].

§ 12. Acordurile colective

Reprezintă o instituție introdusă prin modificările aduse Statutului funcționarului public prin Legea nr. 161/2003 și ele reprezintă corespondentul, pentru funcționarul public, al contractului colectiv de muncă încheiat în cazul salariatului.

Potrivit art. 72, acestea pot fi încheiate anual de autoritățile sau instituțiile publice cu sindicatele reprezentative ale funcționarilor publici sau cu reprezentanții funcționarilor publici și ele pot să cuprindă măsuri referitoare doar la următoarele domenii: constituirea și folosirea fondurilor destinate îmbunătățirii condițiilor la locul de muncă; sănătatea și securitatea în muncă; programul zilnic de lucru; perfecționarea profesională și alte măsuri referitoare la protecția celor aleși în organele de conducere ale organizațiilor sindicale.

Existența acordurilor colective se regăsește și în alte state, cum ar fi Franța, unde după 1970 s-a dezvoltat o veritabilă *politică contractuală,* în sensul că au devenit obișnuite discuțiile regulate între guvern și principalele organizații sindicale cu privire la marile probleme și, cu precădere, asupra problemelor salariale. Însă, în general, aceste acorduri, protocoale sunt lipsite de valoare juridică. Prin intermediul contractelor colective nu se poate modifica statutul și nu se poate deroga de la el. Printr-o lege din 5 iulie 2010 s-a prevăzut că *„Un acord este valid dacă el este semnat de una sau mai multe organizații sindicale ale funcționarilor, care numără cel puțin 50% din numărul celor care au fost aleși la ultimele alegeri profesionale organizate la nivelul unde acordul este negociat".* Norma, deși are un conținut cu o anumită fermitate, nu conferă acestor acorduri colective o valoare juridică particulară[3].

§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici

Este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcție pentru motive neimputabile lor și este gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, care, cum am spus, reprezintă o autoritate centrală de specialitate din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, a cărei menire este aceea de a crea și de a dezvolta un corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial[4].

---

[1] E. Vieriu – *Răspunderea funcționarului public,* în *„Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică",* Ed. Universitară, București, 2014, p. 99.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* ed. a III-a, restructurată, revăzută și adăugită, vol. I, Ed. All Beck, București, 2001, p. 83.

[3] J.-M. Auby, J.-B. Auby, J.P. Didier, A. Taillefait, *Droit de la fonction publique; op. cit.,* p. 109.

[4] Pe larg asupra acestor noutăți legislative: V. Vedinaș, *Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003,* în Dreptul nr. 10/2003, pp. 80-99.

§ 14. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarului public

14.1. Modificarea raportului de serviciu reprezintă modalitatea prin intermediul căreia se realizează **mobilitatea** în cadrul corpului funcționarilor publici.

Prin mobilitate în corpul funcționarilor publici se propune eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice, ea realizându-se atât în interes public, cât și în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică[1].

Modificarea raportului de serviciu se realizează prin **delegare, detașare, transfer** sau **mutarea în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică** a autorității sau instituției publice.

Potrivit articolului 14 al Legii franceze din 13 iulie 1983, **mobilitatea funcționarilor în sânul fiecărei funcții publice reprezintă o garanție fundamentală a carierei.** Același articol adaugă faptul că reprezintă **o garanție fundamentală accesul funcționarilor de stat la funcția publică teritorială și al funcționarilor colectivităților teritoriale la funcția publică de stat.** În sistemul francez, mobilitatea este asigurată prin **accesul direct la un alt corp, schimbarea corpului funcționăresc prin concurs intern, punerea la dispoziție, detașarea și mutarea**[2].

Interesantă ni se pare și norma, de absolută noutate, care prevede că *atunci când mobilitatea slujește un interes public, funcționarul public nu poate refuza detașarea sau mutarea în cadrul altui compartiment sau structură, cu excepția situațiilor de la articolul 87 alin. (3),* respectiv graviditatea, creșterea unui copil minor, starea sănătății, imposibilitatea asigurării unor condiții corespunzătoare de cazare, motive familiale sau când este singurul întreținător al familiei.

Aceasta este **una dintre soluțiile care slujește principiul preemțiunii interesului public**[3], care este **unul dintre principiile de bază** care guvernează dreptul public și administrația publică.

În doctrină s-a remarcat, cu deplin temei de altfel, că deși legea reglementează mobilitatea în funcția publică drept o modalitate de modificare a raportului de serviciu al înaltului funcționar public, în practica ultimilor ani, aceasta este tratată ca o veritabilă situație de încetare a raportului de serviciu al înaltului funcționar public, respectiv ca o nouă situație de încetare a raportului de serviciu al acestuia, respectiv ca o nouă situație de intrare într-un nou raport de serviciu, cu un alt angajator.

Autoarea are în vedere faptul că, de nenumărate ori, schimbările intervenite în structura Guvernului fac ca înalții funcționari publici să fie transformați din prefecți/subprefecți, secretari generali/secretari generali adjuncți, în inspectori guvernamentali, categorie de înalți funcționari publici al căror statut este insuficient conturat până în prezent[4].

---

[1] Pentru o critică aprofundată a reglementării mobilității funcționarului public, v. I. Alexe, *Înalții..., op. cit.*, pp. 98-104.

[2] S. Salon, J.-C. Savignac, *La fonction publique*, Ed. Sirey, 1985, p. 118.

[3] Cu privire la acest concept, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 19.

[4] I. Alexe, *Mobilitatea înalților funcționari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu*, în Revista de Drept Public nr. 4/2009, pp. 43-51.

Delegarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an. Pentru ca delegarea să se poată dispune pe o perioadă mai mare, este necesar acordul funcționarului public.

Detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să fie detașat, pe o perioadă de cel mult 6 luni într-un an. Pentru ca delegarea să se poată dispune pe o perioadă mai mare de 6 luni într-un an, este necesar **acordul scris** al funcționarului public.

Una dintre condițiile pentru ca detașarea să poată fi dispusă este ca funcționarul public să aibă pregătirea profesională care să corespundă atribuțiilor și responsabilităților funcției publice și să se respecte categoria, clasa și gradul profesional al funcționarului public.

O reglementare importantă adusă prin Legea nr. 251/2006 a fost aceea că **atât detașarea, cât și transferul se pot face pe o funcție publică de conducere și pe o înaltă funcție publică.** Posibilitatea ca detașarea să se poată face și în cazul **înalților funcționari publici și a funcționarilor publici cu statut special** a fost consacrată prin pct. 15 al art. I din Legea nr. 140/2010[1]. În cazul înalților funcționari publici detașarea se dispune prin actul administrativ al persoanei care are competența legală de numire a acestora.

Este posibilă, totodată, detașarea funcționarilor publici cu statut special pe o funcție publică generală echivalentă funcțiilor publice specifice ocupate cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, respectiv dispozițiile art. 110 din Legea nr. 188/1999, care obligă autoritățile publice să armonizeze statutele speciale cu prevederile Legii nr. 188/1999.

În cazul **funcționarilor publici de conducere,** art. 90 alin. (6), astfel cum a fost el modificat de pct. 16 al art. I din Legea nr. 140/2010, prevede că *transferul se poate realiza pe funcții publice de același nivel sau după caz, de nivel inferior,* ale căror condiții de ocupare și experiență profesională necesare ocupării sunt similare cu cele ale funcției de pe care se efectuează transferul. Obligația îndeplinirii condiției de similaritate revine autorităților sau instituțiilor publice între care se efectuează transferul.

Legea recunoaște[2] posibilitatea ca transferul să vizeze și un **înalt funcționar public,** el urmând a se dispune de persoana care are competența legală de numire la solicitarea motivată a înaltului funcționar public și cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției unde urmează să fie transferat, în condițiile legii.

Este o normă care schimbă optica și soluția existente până în prezent, conform căreia **ocuparea unei funcții publice de conducere se putea face doar prin concurs.** De asemenea, detașarea se poate dispune, în mod excepțional, și pe o funcție publică din categoria înalților funcționari publici, dacă funcționarul îndeplinește condițiile de studiu și de vechime necesare, cu respectarea anumitor condiții suplimentare stabilite prin art. 89 alin. (2^1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Transferul poate avea loc atât în **interesul serviciului,** cât și **la cererea funcționarului public.**

Transferul în interesul serviciului se face numai într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional. Transferul la cerere se face într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și grad profesional sau într-o funcție de nivel inferior, în urma

[1] Publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2014.

[2] Prin art. 90 alin. (8), astfel cum a fost modificat de pct. 17 al art. I din Legea nr. 140/2010.

aprobării cererii de transfer a funcționarului de către conducătorul autorității sau instituției publice la care se solicită transferul.

Introducerea distincției între funcția publică centrală și cea locală determină concluzia că **transferul nu se va putea efectua de pe o funcție publică locală pe una centrală de aceeași clasă și grad și invers.**

În cazul funcționarilor publici de conducere, transferul se poate realiza pe funcții ale căror atribuții sunt similare cu atribuțiile funcției de pe care se efectuează transferul.

Mutarea în cadrul autorității sau instituției publice ori în cadrul altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice, în condițiile articolelor 87 alin. (2) lit. d) și art. 91 din Legea nr. 188/1999[1] poate fi **definitivă** sau **temporară.** Mutarea definitivă poate avea loc când se dispune de către conducătorul autorității sau instituției publice pe o funcție publică vacantă similară sau pe una inferioară, pentru care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de fișa postului, este necesar acordul scris al funcționarului. Ea se poate dispune și la solicitarea motivată a funcționarului public, cu aprobarea conducătorului autorității publice, pe o funcție publică vacantă similară sau de nivel inferior sau în alte situații prevăzute de dispozițiile legale. *Mutarea temporară* se dispune motivat în interesul autorității publice, de către conducătorul acesteia pe o funcție echivalentă pentru o perioadă de maxim 6 luni într-un an. Mutarea se poate dispune și în altă localitate, caz în care funcționarul public beneficiază de drepturile prevăzute în cazul transferului, respectiv o indemnizație egală cu salariul net, cheltuieli de transport și un concediu plătit de 5 zile.

Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante, fie și temporar se realizează prin promovarea temporară a unui funcționar public care îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea funcției publice și care nu are în cazierul administrativ sancțiuni disciplinare neradiate.

De asemenea, este posibilă, în mod excepțional, și exercitarea cu caracter temporar a unei înalte funcții publice, la propunerea conducătorului autorității în care există respectiva funcție și cu avizul ANFP, dar numai de către funcționari publici sau cei cu statut special care îndeplinesc condițiile precitate la paragraful anterior (studii, vechime, lipsa cazierului administrativ).

14.2. Suspendarea raportului de serviciu[2]

Sunt reglementate două tipuri de suspendare, **de drept** și din **inițiativa persoanei interesate.**

Suspendarea de drept intervine când funcționarul se află într-una din următoarele situații:

a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică sau de autoritate publică, pentru perioada respectivă, cu excepțiile prevăzute la art. 34;

---

[1] Astfel cum a fost aceasta modificată de pct. 13 al art. I și pct. 16 al art. I din Legea nr. 140/2010, publicată în M. Of. nr. 471 din 8 iulie 2010.

[2] Pentru o abordare de ansamblu a acestei problematici, v. A. Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 419-423.

b) este încadrat la cabinetul unui demnitar[1];

c) este desemnat pentru o misiune diplomatică sau în cadrul unor organisme internaționale;

d) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută de lege suspendarea;

e) efectuează stagiul militar, stagiul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;

f) este arestat preventiv;

g) efectuează tratament medical în străinătate sau însoțește soția sau o rudă de gradul I inclusiv;

h) este în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, în condițiile legii;

i) carantină, în condițiile legii;

j) concediu de maternitate, în condițiile legii;

k) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească irevocabilă;

l) forță majoră;

m) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unor infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 54 lit. h). Precizăm că acest tip de suspendare a fost abrogat, însă legea de abrogare a fost analizată prin Decizia nr. 32/2018[2], prin care a statuat (par. 57) că abrogarea suspendării de drept a raportului de serviciu al funcționarului public ca urmare a trimiterii în judecată, fără înlocuirea sa cu o altă formă de protecție a funcției publice sub aspectul integrității și probității morale a persoanei care o ocupă, stabilește un tratament juridic diferit aplicabil unor persoane aflate în aceeași situație juridică. De aceea, Curtea a considerat că dispozițiile abrogatoare nu au nicio justificare obiectivă și rezonabilă;

n) pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea comisiei de disciplină;

o) alte cazuri prevăzute de lege.

Suspendarea la inițiativa funcționarului public are loc în următoarele situații:

a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la 3 ani, în condițiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 7 ani sau în cazul copilului cu handicap, până la 18 ani;

c) desfășurarea de activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale;

d) participarea la campania electorală;

e) participarea la grevă.

Raportul de serviciu se poate suspenda la **cererea motivată a funcționarului public,** pentru un interes personal legitim, în alte situații decât cele prevăzute anterior, pentru o perioadă cuprinsă între o lună și 6 luni, fără ca perioadele cumulate de suspendare să depășească 3 ani.

Nu intră în categoria *„interesului legitim"* justificarea cererii de suspendare prin raportare la desfășurarea unor activități remunerate.

În plus, solicitarea de suspendare trebuie efectuată în scris și motivat, putând fi aprobată de către conducătorul autorității publice numai pe baza unor documente justificative.

---

[1] Literele a) și b) au fost introduse prin Legea nr. 132/2012, publicată în M. Of. nr. 498 din 18 iulie 2012.

[2] Publicată în M. Of. nr. 157 din 20 februarie 2018.

Pe perioada suspendării, autoritățile și instituțiile publice au obligația să rezerve postul aferent funcției ocupată de funcționarul public suspendat, ocuparea postului respectiv putându-se face numai pe perioadă determinată.

14.3. Încetarea raportului de serviciu se face prin act administrativ al autorității învestită cu puterea de numire, după cum urmează: **de drept,** prin **acordul părților,** consemnat în scris, prin **eliberare din funcția publică,** prin **destituire din funcția publică** și prin **demisie.**

Încetarea de drept are loc la data decesului funcționarului public; a rămânerii definitive a hotărârii de declarare a morții; când funcționarul nu mai îndeplinește anumite condiții necesare pentru ocuparea unei funcții publice; la împlinirea condițiilor de pensionare sau la comunicarea deciziei pe pensionare pentru limită de vârstă, anticipată sau de invaliditate; ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică; când funcționarul a fost condamnat prin hotărâre judecătorească pentru o infracțiune din cele prevăzute de lege sau când s-a dispus o pedeapsă privativă de libertate; ca urmare a interzicerii exercitării profesiei sau funcției, ca măsură de siguranță și la data expirării termenului pentru care a fost ocupată, pe o perioadă determinată, o anumită funcție.

Eliberarea din funcție se dispune de persoana care are competența legală de numire în următoarele cazuri: autoritatea și-a încetat activitatea sau a fost mutată în altă parte iar funcționarul nu este de acord să o urmeze; reducerea personalului, în caz de reorganizare, prin reducerea postului ocupat de funcționarul public; ca urmare a admiterii cererii de reintegrare în funcție formulată de un funcționar destituit ilegal; pentru incompetență profesională, când s-a obținut calificativul necorespunzător la evaluarea performanțelor profesionale; starea de sănătate a funcționarului, constatată prin decizie a organelor medicale competente; ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcționar public de acceptare a numirii în condițiile mobilității prevăzută de lege pentru ei. În caz de eliberare, autoritatea sau instituția publică este obligată să acorde un preaviz de 30 de zile.

Destituirea dintr-o funcție publică se dispune ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, în cazul săvârșirii repetate a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave sau dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul nu acționează pentru încetarea lui într-un termen de 10 zile calendaristice de la data când a intervenit.

Demisia reprezintă un act juridic unilateral al funcționarului public, prin care acesta comunică în scris încetarea raportului de serviciu. Demisia nu trebuie motivată și produce efecte juridice în termen de 30 de zile calendaristice de la înregistrare.

Funcționarul public căruia i s-a modificat, i-a fost suspendat sau a încetat raportul de serviciu are obligația să predea lucrările și bunurile care i-au fost încredințate în vederea exercitării atribuțiilor de serviciu.

În cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră ilegale, el poate cere anularea actului administrativ prin care i-a încetat raportul de serviciu, în condițiile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Pot avea acces la o funcţie publică persoanele care au exclusiv cetăţenia română şi domiciliul în ţară;

b) pot avea acces la o funcţie publică persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în România.

2. a) Actul de numire într-o funcţie publică este un act juridic unilateral, deoarece el emană exclusiv de la autoritatea publică, fără nicio implicare a funcţionarului;

b) actul de numire într-o funcţie publică este un act juridic multimateral, deoarece, deşi emană de la autoritatea publică, implică şi acordul funcţionarului public, propunerea comisiei de concurs şi avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

3. a) Funcţionarul public este învestit cu exercitarea de prerogative de putere publică;

b) funcţionarul public este învestit cu exercitarea de activităţi comune oricărui salariat.

4. a) Dreptul la carieră este un drept specific funcţionarilor publici, care îl deosebeşte pe acesta de alte categorii profesionale;

b) dreptul la muncă şi dreptul la salariu sunt drepturi specifice funcţionarilor publici.

5. a) Perfecţionarea pregătirii profesionale reprezintă, în egală măsură, un drept şi o obligaţie a funcţionarilor publici;

b) perfecţionarea pregătirii profesionale reprezintă o obligaţie a funcţionarilor publici.

6. a) Îndatoririle funcţionarilor publici privesc exclusiv activitatea desfăşurată în exercitarea funcţiei publice;

b) îndatoririle funcţionarilor publici privesc atât exercitarea efectivă a funcţiei, cât şi viaţa privată a funcţionarului public.

7. a) Demisia reprezintă un act unilateral al funcţionarului public prin care acesta anunţă încetarea raportului de serviciu, care trebuie motivată şi produce efecte după 30 de zile;

b) demisia reprezintă un act unilateral al funcţionarului public prin care acesta anunţă încetarea raportului de serviciu, care trebuie aprobată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

8. a) Destituirea dintr-o funcţie publică poate fi dispusă numai în cazul săvârşirii repetate a unor abateri disciplinare;

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) destituirea dintr-o funcție publică poate fi dispusă numai în cazul săvârșirii repetate sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave.

9. a) Transferul și detașarea se pot dispune numai pe o funcție publică de execuție;
b) transferul și detașarea se pot dispune atât pe o funcție publică de execuție, cât și pe o funcție publică de conducere.

10. a) Cazierul administrativ are ca scop să evidențieze sancțiuni disciplinare aplicate funcționarului public, care nu au fost radiate, potrivit legii;
b) cazierul administrativ are ca scop să evidențieze sancțiunile disciplinare aplicate funcționarului public, care nu au fost anulate de instanțele de judecată.

11. a) Corpul de rezervă al funcționarilor publici este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcție din motive neimputabile lor;
b) corpul de rezervă al funcționarilor publici este format din funcționarii publici care au fost eliberați din funcție din motive imputabile lor.

12. a) Dat fiind faptul că România a devenit stat membru al Uniunii Europene, persoana care candidează pentru o funcție publică trebuie să cunoască o limbă de circulație europeană;
b) dat fiind faptul că România a devenit stat membru al Uniunii Europene, persoana care candidează pentru o funcție publică trebuie să cunoască limba unei minorități naționale, scris și vorbit.

13. a) Delegarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public;
b) delegarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să fie delegat.

14. a) Detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea funcționarul public;
b) detașarea se dispune în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să fie detașat.

15. a) Delegarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an sau pentru o perioadă mai mare, care nu poate depăși 90 de zile într-un an, însă este necesar acordul funcționarului public;
b) delegarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, fără a fi posibilă depășirea acestei perioade.

16. a) Detașarea se dispune pe o perioadă de cel mult 6 luni într-un an sau pentru o perioadă mai mare de 6 luni într-un an, însă cu acordul scris al funcționarului public;
b) detașarea se dispune pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an, care nu poate fi prelungită.

17. a) Abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin și a normelor de conduită profesională și civică prevăzute de lege;

b) abaterea disciplinară reprezintă încălcarea cu vinovăție de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin.

18. a) Pe perioada exercitării dreptului la grevă, funcționarii publici care se află în grevă beneficiază de salariu și alte drepturi salariale;

b) pe perioada exercitării dreptului la grevă, funcționarii publici care se află în grevă beneficiază doar de salariu, nu și de alte drepturi salariale.

19. a) Demisia reprezintă un mod de încetare a raportului de serviciu din inițiativa funcționarului public și trebuie motivată;

b) demisia reprezintă un mod de încetare a raportului de serviciu din inițiativa funcționarului public și nu trebuie motivată.

20. a) Suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public reprezintă o modalitate de încetare a raportului de serviciu;

b) suspendarea raportului de serviciu al funcționarului public reprezintă o modalitate de întrerupere a raportului de serviciu.

21. a) Acordul colectiv la funcționarii publici reprezintă corespondentul contractului colectiv de muncă la salariați;

b) acordul colectiv la funcționarii publici reprezintă corespondentul contractului individual de muncă la salariați.

22. a) Răspunderea disciplinară a funcționarului public are ca specific existența unui organ colegial, numit comisia de disciplină, care cercetează fapta și propune sancțiunea;

b) răspunderea disciplinară a funcționarului public are ca specific existența unui organ colegial, numit comisia paritară, care cercetează fapta și propune sancțiunea.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XVII

ACTIVITATEA AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

I. Noţiuni generale

§ 1. În perioada interbelică, autorii au denumit partea dedicată acestei materii ca *„mijloacele juridice prin care puterea executivă lucrează asupra administraţiei: **Actele puterii executive***" (subl. ns.)[1]. După cum rezultă din formulare, se aveau în vedere, cu precădere, actele juridice ale *puterii executive* şi nu toate modalităţile prin care aceasta îşi desfăşoară activitatea. În acest capitol ne vom referi la toate formele de activitate a administraţiei publice, cu specială referire la cele care privesc actele administrative, în toate formele de manifestare a lor, recunoscute, potrivit legii.

Doctrina europeană actuală s-a modificat ca şi concepţie în ceea ce priveşte termenii de **putere executivă** şi **administraţie**, *„în sensul că puterea executivă cuprinde în mod tradiţional două categorii de instituţii: şeful statului şi Guvernul, indiferent că aceştia coexistă sau nu, atunci când coexistă îndeplinind funcţii partajate şi, responsabilităţi diferite"*[2].

Literatura de specialitate, după regimul juridic aplicabil, identifică două mari categorii de forme concrete de activitate a organelor administraţiei publice, respectiv: **forme cărora li se aplică un regim administrativ de putere** (exclusiv sau alături de alt regim juridic) şi **forme cărora nu li se aplică un regim administrativ de putere.**

§ 2. Sfera formelor

Considerăm că activitatea administraţiei, ca orice tip de activitate umană, se poate exprima prin două forme: prin *acte şi prin fapte.*

Administraţia publică am convenit că reprezintă o specie a vieţii publice.

Actele juridice pe care le va adopta, emite sau încheia aceasta sunt de două categorii:

a) **acte specifice administraţiei,** prin care se obiectivează esenţa acesteia, specificitatea ei, din punct de vedere al obiectivului, mijloacelor şi regimului şi acestea sunt actele administrative sau contractele administrative;

b) **acte prin care administraţia se comportă ca orice subiect de drept, în relaţie cu alte subiecte de drept,** şi acestea reprezintă actele juridice supuse dreptului comun, contracte civile, acte emise în regim de drept comun.

Constatăm că, **actele administrative sunt actele prin care administraţia se manifestă ca purtătoare a autorităţii publice, fără a fi singura formă în care se manifestă ca atare.** Există numeroase operaţiuni administrative, de tehnică administrativă, în care se relevă ca purtătoare a puterii publice.

---

[1] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, Bucureşti, 1934, p. 288.

[2] I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică, op. cit.,* p. 37.

Actele de putere publică, la fel ca şi cele realizate în regim de drept comun, se clasifică la rândul lor, în funcţie de modul de exprimare a voinţei autorităţii administraţiei publice emitente, astfel încât vom identifica două mari categorii de acte:

1) **acte unilaterale**, care includ atât **actele administrative,** cât şi unele **acte de drept comun** (în sensul larg al termenului), primele realizând puterea publică, celelalte nu;

2) **acte bi sau multilaterale**, care includ: contractele administrative; contractele de drept comun pe care le realizează administraţia şi care nasc pentru ea drepturi şi obligaţii la fel ca pentru orice subiect de drept. Acestea, cum le arată şi titulatura, sunt supuse dreptului comun.

Actele juridice ale administraţiei publice reprezintă manifestările de voinţă ale acesteia, săvârşite în scopul de a aduce o schimbare în ordinea juridică existentă până în momentul acelei manifestări.

Însă, realitatea existentă, cea juridică în primul rând, realitatea socială, politică, pot fi modificate şi fără intervenţia unor acte juridice.

În acelaşi timp, administraţia poate, în acest mod, să presteze o activitate care nu ţine de specificul muncii sale (exemplu o activitate economică).

§ 3. Faptele şi operaţiunile

Faptele materiale ale administraţiei publice şi operaţiunile administrative ale acesteia pot fi clasificate în funcţie de mai multe criterii:

1) după **regimul juridic** în care se realizează, întâlnim:

a) *operaţiuni de putere* (operaţiunile tehnico-administrative şi cele prin care se realizează servicii publice);

b) *operaţiuni care nu se realizează într-un regim juridic de putere* (în general cele productive);

2) după **consecinţele** pe care le produc, putem distinge:

a) *fapte, operaţiuni producătoare de efecte juridice*;

b) *producătoare de efecte de altă natură*, care au şi o relevanţă juridică[1].

Suntem de părere că, în ciuda faptului că *„aceste operaţiuni nu constituie elemente ale voinţei juridice, ale dreptului, ele prezintă totuşi un interes juridic"*;

3) după **scopul** lor, putem distinge:

a) *fapte şi operaţiuni prin care se realizează în mod direct misiunile administraţiei publice*, şi acestea sunt, în general, cele de prestare a serviciilor publice, sau cele legate de emiterea sau punerea în executare a unor acte administrative;

b) *fapte şi operaţiuni prin care se mijloceşte realizarea obiectivelor administraţiei publice*, care au semnificaţia unor *„operaţiuni de birou"* sau de *„administraţie internă"*, operaţiunile tehnico-administrative şi actele cu caracter politic[2].

c) *fapte materiale de producţie*, care sunt prestate de toate categoriile de organe administrative.

---

[1] Considerăm că nu se poate afirma în mod categoric că există fapte materiale, operaţiuni ale administraţiei care să fie lipsite de orice încărcătură, semnificaţie juridică. V., în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 12-19.

[2] Al. Negoiţă, *op. cit.*, 2001, p. 132.

Trebuie menționat faptul că, din punct de vedere al ponderii, acestea reprezintă o parte considerabilă din activitatea administrației. Administrația înseamnă mai mult fapte și operațiuni și mai puțin acte juridice.

§ 4. Trăsăturile faptelor materiale și ale operațiunilor administrative

1) Ele **nu concretizează o manifestare de voință**, sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente.

2) În al doilea rând, faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă **scopul** pentru care se realizează, și care poate consta:

a) în **mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative** (în sensul că le determină sau condiționează emiterea, validitatea) sau în punerea lor în executare;

b) în realizarea celuilalt obiectiv al administrației, **executarea legii**.

În concluzie, putem spune că *„datorită competenței sale materiale și teritoriale foarte variate și în realizarea prerogativelor conferite de Constituție și legi, administrația publică realizează o întreagă gamă de fapte materiale, o varietate infinită de operațiuni materiale"*[1].

II. Actul administrativ. Definiție, trăsături

§ 5. Noțiune

Înțelegem prin act administrativ una din formele prin care administrația publică își realizează misiunea, chiar *cea mai importantă dintre acestea, din punct de vedere juridic.*

În perioada postbelică, materia actelor juridice ale administrației era analizată sub denumirea generică *„actele puterii executive"*, autorii de drept public distingând între *actele administrative de autoritate* și *actele administrative de gestiune.* **Actul administrativ de autoritate** era definit ca fiind *o manifestare de voință făcută de un organ administrativ competinte, prin care se creează o situațiune juridică generală sau individuală, guvernată de norme de drept public, în care găsim ideea de dominațiune și comandament.*

În ceea ce privește, **actul de gestiune,** acesta reprezenta *tot o manifestare de voință făcută de un organ competinte, însă el tinde să creeze unui organism administrativ o situațiune juridică de caracter patrimonial, reglementată de dreptul privat*[2].

Deși niciuna dintre cele două sintagme nu mai este consacrată în mod expres, ele continuă să fie vehiculate în doctrină și jurisprudență. Astfel, prin Decizia nr. 645/2011 a Î.C.C.J., Secția Comercială, s-a statuat cu privire la deosebirile dintre cele două categorii de acte. Una dintre acestea constă în faptul că *„actul administrativ de autoritate determină nașterea, modificarea sau stingerea unui raport juridic, precum și recunoașterea ori suspendarea unui drept al particularilor, pe când cel de gestiune cuprinde drepturi și obligații pentru ambele părți care participă la încheierea acestui act"*[3].

---

[1] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 207.

[2] P. Negulescu, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a IV-a, Ed. „E. Marvan", București, 1934, p. 304.

[3] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 91.

Literatura postbelică nu a fost uniformă în ceea ce priveşte *noţiunile folosite pentru desemnarea actelor care emană de la administraţie*. Regăsim fie denumirea de *„acte de drept administrativ"*, fie pe cea de *act administrativ*. Sintagma **act de drept administrativ** a fost fundamentată de Şcoala de la Cluj, prin reprezentantul său ilustru, profesorul Tudor Drăganu într-o lucrare de referinţă care poartă chiar această denumire[1], din dorinţa de a releva regimul juridic care guvernează actele organelor administraţiei de stat, care este unul de drept administrativ. Noţiunea **act administrativ** îşi are recunoaşterea printre reprezentanţii Şcolii de la Bucureşti, care au apreciat că ea este cea mai potrivită pentru a evoca actele juridice ale organelor administraţiei de stat[2].

În împrejurările actuale, apreciem că această varietate terminologică nu se mai justifică, în condiţiile în care legea fundamentală consacră sintagma de **act administrativ**, în art. 52 şi 126 alin. (6).

O definiţie care impune prin rigoare şi conciziune regăsim în tratatul prof. univ. Antonie Iorgovan, care prin act administrativ înţelege *„acea formă juridică principală a activităţii organelor administraţiei publice, care constă într-o manifestare unilaterală şi expresă de voinţă de a da naştere, a modifica sau a stinge drepturi şi obligaţii, în realizarea puterii publice, sub controlul principal de legalitate al instanţelor judecătoreşti"*[3].

§ 6. Definiţie

Valorificând elementele de constantă în definirea actului administrativ, apreciem că acesta reprezintă **forma juridică principală de activitate a administraţiei publice, care constă într-o manifestare de voinţă expresă, unilaterală şi supusă unui regim de putere publică, precum şi controlului de legalitate al instanţelor judecătoreşti, care emană de la autorităţi administrative sau de la persoane private autorizate de acestea, prin care se nasc, modifică sau sting drepturi şi obligaţii corelative.**

Semnalăm faptul că la nivel legislativ au fost găsite soluţii care lărgesc accepţiunea, astfel cum a fost definită mai sus, a „actului administrativ".

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c[1)] din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, sunt asimilate (în sensul acestei legi) actelor administrative şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice, respectiv alte contracte administrative reglementate prin legi speciale.

Cu alte cuvinte, din perspectiva regulilor aplicabile contenciosului administrativ, noţiunea de „act administrativ" este interpretată *lato sensu*, înglobând şi „contractele administrative". În ceea ce priveşte contractul administrativ, în mod paradoxal noţiunea e recunoscută de majoritatea doctrinarilor, dar în legislaţie e utilizată de câteva acte normative[4].

---

[1] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 58.
[2] R. Ionescu, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 216.
[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 24.
[4] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ*, în RDP nr. 4/2014, p. 109.

§ 7. Trăsăturile actului administrativ

Considerăm că din definiția la care ne-am oprit, se pot desprinde cu ușurință următoarele **trăsături** ale actului administrativ:

a) actul administrativ este *forma juridică principală de activitate* a administrației publice;

b) reprezintă *o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică*;

c) regimul de putere publică nu exclude *exercitarea de către instanțele judecătorești a unui control de legalitate*;

d) actul administrativ poate *emana de la autorități publice sau de la persoane private autorizate de administrație să presteze servicii publice*;

e) prin actul administrativ *se produc efecte juridice*, care, ca la orice act juridic, pot consta în a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații.

Vom lua aceste trăsături și le vom dezvolta în cele ce urmează.

1) **Actul administrativ este forma juridică principală de activitate a administrației publice.**

Prin această caracteristică, se scoate în evidență faptul că **actul administrativ nu este singura formă juridică prin care lucrează administrația, dar este forma juridică cea mai importantă.**

Rezultă că *„acest caracter deosebește actul administrativ de toate celelalte activități juridice sau nejuridice, realizate de organele administrației de stat, dar care nu fac parte din administrația de stat, și anume: contractele, actele juridice unilaterale ce nu sunt emise în realizarea puterii de stat, operațiunile tehnice de administrație și operațiunile direct productive"*.

După cum se remarcă în mod just, în literatura juridică există o diferențiere în ceea ce privește ponderea formelor de activitate a administrației publice. Ca principiu, la autoritățile aflate la baza sistemului organizării administrației publice sunt mai frecvente faptele materiale, pentru ca autorităților plasate către vârful ierarhiei administrative să le fie specifică emiterea de acte administrative.

2) **Actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă, unilaterală și supusă unui regim de putere publică.**

În conținutul acestei trăsături pot fi identificate trei elemente:

a) **actul administrativ reprezintă o manifestare de voință expresă.**

În general, literatura juridică reține caracterul unilateral al manifestării de voință, în care este sau nu înglobat și caracterul expres. Deoarece *„un act administrativ nu poate cuprinde o rugăminte, o constatare, o părere sau expresia unui sentiment, ci numai o voință"*[1].

Acest caracter expres al manifestării de voință este determinat de regimul de putere publică în care se emit, adoptă sau încheie actele administrative. Voința juridică se exprimă în mod expres și neîndoielnic în scopul de a aduce o modificare în realitatea juridică existentă, ea urmărește să dea naștere, să modifice sau să stingă drepturi și obligații. Ea trebuie să aibă acel *animus negoti contrahendi*, iar nu să *fie jocandi causa*[2]. Adăugăm și faptul, semnalat în doctrină, conform căruia *„claritatea, precizia și*

[1] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 222.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 24-27.

previzibilitatea actului normativ sunt elemente definitorii pentru tehnica legislativă, cu efect major asupra tehnicii realizării dreptului"[1].

b) **caracterul unilateral al voinței juridice.**

Prin această trăsătură, actul administrativ se deosebește pe de o parte de actele bi sau multilaterale ale administrației, ca și de faptele materiale ale acesteia, producătoare sau neproducătoare de efecte juridice[2]. Trăsătura exprimă calitatea actului administrativ de a reprezenta concretizarea unei singure voințe juridice, de a interveni în realitatea juridică existentă, dând naștere, modificând sau stingând drepturi și obligații. Deși acest caracter al actului administrativ este *„categoric, simplu și clar"*, cum se exprimă un autor[3], totuși în literatura juridică au fost mai multe discuții în legătură cu existența unor categorii de acte administrative. Este vorba despre acte la care manifestarea unilaterală de voință juridică nu este pregnant conturată[4].

O primă categorie o reprezintă actele administrative adoptate **cu participarea mai multor persoane.** Distingem situația foarte întâlnită în care participanții sunt persoane fizice, având în vedere că autoritățile administrative sunt, în cea mai mare parte, structuri colegiale.

O a doua situație este aceea când, la emiterea unui act administrativ, **participă mai multe persoane juridice**, în general două sau mai multe autorități administrative[5] sau autorități administrative și alte structuri nestatale.

Este situația **actelor adoptate în comun**, de două sau mai multe autorități administrative[6] sau emise cu acordul, confirmarea sau autorizarea altei autorități[7].

Problema care se pune este dacă și în aceste situații mai suntem sau nu în prezența caracterului unilateral al manifestării de voință juridică.

Ceea ce conferă actului administrativ acest caracter, nu este numărul de persoane implicat în adoptarea actului. *„Actul este unilateral nu pentru că este opera unei singure persoane ori a unui singur organ, ci pentru că el degajă o singură voință juridică"*[8].

În cazul organului colegial, majoritatea cerută de lege pentru adoptarea actului, este numai o formă procedurală necesară emiterii actului. Voințele subiectelor care participă la vot nu sunt *„voințe juridice"*, ci modalități procedurale care concură la exprimarea în condiții legale a unei singure voințe juridice, care aparține numai organului emitent.

În ceea ce privește situația actelor adoptate de mai multe autorități, cunoscutele *„hotărâri comune"*, *mutatis-mutandis*, pentru aceleași rațiuni, și ele își conservă caracterul unilateral.

---

[1] A.L. Nicu, *Considerații privind claritatea, precizia, previzibilitatea actului normativ și patologia raporturilor juridice de drept administrativ*, în RDP nr. 3/2018, p. 35.

[2] I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 14.

[3] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 223.

[4] M. Preda, *op. cit.*, p. 172.

[5] Pentru exemplificare, Ordinul nr. 595/1994/1566/2014 al ministrului delegat pentru energie, al ministrului delegat pentru buget și al ministrului muncii, familiei, protecției sociale și persoanelor vârstnice, pentru aprobarea bugetului de venituri și cheltuieli pe anul 2014 pentru Societatea Comercială Energonuclear – S.A., publicat în M. Of. nr. 732 din 7 octombrie 2014.

[6] De exemplu, Ordinul ministrului justiției și al ministrului apărării nr. 2749/C/M.105/2008 privind aprobarea statelor de funcții și de personal pentru instanțele militare, publicat în M. Of. nr. 279 din 28 octombrie 2008, modificat prin Ordinul ministrului justiției și al apărării naționale nr. 2749/C/ din 22 decembrie 2011 și nr. M. 112 din 22 decembrie 2011, publicat în M. Of. nr. 932 din 29 decembrie 2011.

[7] *Ibidem*, p. 172.

[8] Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 219

În doctrina de specialitate se mai adaugă acestor situații și cea în care **actul administrativ este emis cu acordul prealabil al persoanei vizate, precum ordinul de delegare sau de detașare a persoanei fizice**[1].

În toate aceste cazuri, după cum susține autorul citat, nu ne aflăm în prezența unui concurs sau acord de voințe juridice, precum în cazul unui contract bilateral sau multilateral, ci avem de-a face tot cu o manifestare unilaterală de voință, existând o singură voință juridică, aceea a organului competent al administrației publice.

Actele administrative emise la cerere

Reprezintă o categorie de acte destul de răspândită, administrația fiind sesizată prin cereri asupra nevoilor subiectelor de drept. Cum s-a pronunțat doctrina[2], pot fi identificate mai multe situații:

– acte administrative emise la sesizarea unui alt subiect de drept;

– acte emise la cererea prealabilă; există o diversitate de acte (permise, autorizații de tot felul) care se emit doar la cererea subiectului de drept interesat.

Și în aceste cazuri, manifestarea de voință juridică este unilaterală, ea provine de la autoritatea juridică emitentă, iar drepturile și obligațiile corelative care iau naștere sunt consecința acestei unice voințe juridice.

Pentru a aduce un plus de argumente ideii că cererea prealabilă nu alterează caracterul unilateral al actului administrativ, în literatură se abordează și problema renunțării beneficiarului la act, fiind vorba, firește, de acele acte administrative emise numai la cererea prealabilă a subiectului interesat.

Încetarea efectelor actului ar avea loc fie în momentul manifestării de voință (**R. Ionescu**), fie în momentul retractării actului de către organul emitent (**I. Iovănaș**).

După părerea noastră, prin *renunțare efectele actului juridic nu încetează.*

Pentru ca efectele actului să înceteze, este nevoie ca renunțarea *„să fie dublată" de reacția organului care ar urma să emită actul, concretizată într-un act unilateral de retractare, în care să se facă mențiunea renunțării beneficiarului.*

Putem risca însă ca, în practică, atitudinea tardivă a autorității emitente să prejudicieze subiectul de drept. Considerăm că actul de renunțare, ca orice act administrativ, trebuie emis în 30 de zile, în caz contrar persoana în cauză având deschisă acțiune în contenciosul administrativ pentru obligarea la emiterea actului respectiv și despăgubiri.

c) Cât privește dimensiunea **emiterii în regim de putere publică a actului administrativ,** prin ea se deosebesc actele administrative de celelalte acte unilaterale ale administrației, care sunt emise în regim de drept comun.

Fiind emise de *„autoritatea administrației publice* (în accepțiunea *lato sensu*, în care includem și agenții autorizați – subl. ns. – V.V.) *în calitatea ei de purtătoare a puterii publice, dă naștere, modifică sau stinge drepturi și obligații, cărora li se aplică un regim de putere publică"*[3].

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 38.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 24-39.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 309.

De regimul de putere publică se leagă *caracterul obligatoriu al actului administrativ,* precum şi *executarea lui din oficiu*[1].

3) **Regimul de putere publică nu exclude, ci îngăduie exercitarea unui control de legalitate de către instanţele judecătoreşti.**

Prin art. 52 şi 126 alin. (6) din Constituţie se consacră, iar prin Legea nr. 554/2004 se dezvoltă, principiul că actul administrativ este supus controlului de legalitate exercitat de instanţele de contencios administrativ. Ambele texte vorbesc însă şi de unele **excepţii.**

De aceea, această trăsătură nu trebuie privită în mod absolutist, din două considerente:

– pe de o parte, *există unele acte care, deşi sunt emise de autorităţi ale administraţiei publice, sunt sustrase acestui control de legalitate* (tradiţionalele **fine de neprimire**), adică acele „limite" de care vorbeşte legiuitorul constituant;

– pe de altă parte, există *acte administrative, care deşi nu sunt emise de organe ale administraţiei publice, ci de alte autorităţi publice, sunt supuse acestui control de legalitate*[2].

4) **Actul administrativ emană de la organe administrative sau de la structuri autorizate de organe administrative să presteze anumite servicii publice.**

Prin această trăsătură, identificăm actul administrativ, din punct de vedere al naturii organului de la care emană, fiind vorba despre actul **administrativ tipic,** respectiv despre actul emis de administraţia publică şi despre **actul emis prin delegaţie,** adică de structuri cărora le-au fost transferate anumite prerogative de realizare a administraţiei publice, prin actul de autorizare dat în scopul realizării unor servicii publice.

De menţionat că actuala Constituţie lărgeşte accepţiunea sintagmei „act administrativ" din punct de vedere al organului de la care emană, adăugând celor mai sus enunţate şi actele cu caracter administrativ emise de orice altă autoritate publică, ceea ce înseamnă că legea *fundamentală califică drept act administrativ atât actele prin care se realizează administraţia-scop, cât şi actele prin care se realizează administraţia mijloc de realizare a competenţei.*

5) Ultima trăsătură a actului administrativ este aceea că, **la fel ca orice alt act juridic, şi actul administrativ produce efecte juridice de o anumită forţă, adică dă naştere, modifică sau stinge drepturi şi obligaţii corelative.**

Prin această trăsătură se evocă, în primul rând, faptul că **actul administrativ este o categorie de acte juridice.** Noţiunea de **act juridic** evocă *acele manifestări de voinţă făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin forţa de constrângere a statului, în condiţiile prevăzute de normele juridice în vigoare*[3].

Fiind o specie de act juridic, şi actul administrativ intervine pentru a schimba realitatea juridică existentă, prin naşterea, modificarea sau stingerea de drepturi şi obligaţii corelative.

În literatura de specialitate se atrage atenţia, în mod corect, apreciem noi, că, pentru a fi act juridic, trebuie ca manifestarea de voinţă pe care o exprimă actul administrativ să aibă capacitatea de a produce efecte juridice proprii.

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 284-286.

[2] În acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 33-35.

[3] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 8.

III. Clasificarea actelor administrative

§ 8. Criterii şi categorii

Considerăm că pot fi identificate următoarele **criterii de clasificare:**

I. După **organul de la care emană**, pot fi identificate:

a) *acte care emană de la autorități administrative*, de stat sau autonome locale;

b) *acte care emană de la alte autorități publice* decât cele administrative;

c) *acte care emană de la persoane private* autorizate să presteze anumite servicii publice[1].

II. Cel de-al doilea criteriu îl reprezintă **întinderea efectelor juridice**, ceea ce determină două mari categorii de acte administrative:

a) *acte administrative normative* – sunt cele care cuprind reglementări de principiu[2] aplicabile la un număr nedeterminat de persoane[3]. Ele produc deci efecte juridice *erga omnes;*

b) *acte administrative individuale* – sunt acea categorie de acte juridice care produc efecte juridice față de un subiect de drept determinat[4].

Una din distincțiile dintre cele două categorii este aceea că *niciodată actele individuale nu pot încălca actele normative*[5].

Actele individuale, la rândul lor, se clasifică în mai multe categorii:

– acte prin care se stabilesc drepturi sau obligații determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează, denumite generic *autorizații*;

Cum se apreciază şi în doctrină, eliberarea unora din aceste autorizații este lăsată la aprecierea autorității emitente *(autorizații libere)*, iar eliberarea altora are caracter obligatoriu pentru autoritatea publică respectivă *(autorizații impuse)*[6].

În situația în care legea lasă organului de stat un drept de apreciere, putem vorbi despre **autorizații libere**, eliberarea unora din aceste autorizații fiind lăsată la aprecierea autorității emitente, iar dacă norma stabileşte în sarcina organului numai verificarea îndeplinirii cerințelor stabilite de lege, existența acestora fiind o condiție necesară şi suficientă pentru eliberarea actului administrativ, care devine obligatorie pentru autoritatea emitentă, putem spune că avem de-a face cu **autorizații impuse**[7].

– acte prin care se atribuie un statut personal, respectiv drepturi şi obligații pentru un subiect de drept determinat (diplome, certificate, permise de tot felul);

– acte prin care se aplică diferite forme ale constrângerii administrative (diferite decizii cu caracter sancționator, procese verbale contravenționale);

– acte administrative cu caracter jurisdicțional.

---

[1] Denumite *„stabilimente de utilitate publică"*, în termenii doctrinei interbelice, iar actele sunt calificate tradițional „acte emise prin delegație".

[2] Spre exemplu, Ordinul nr. 5.138/2014 al ministrului educației naționale pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi desfăşurare a examenului de promovare a personalului contractual publicat în M. Of. nr. 49 din 21 ianuarie 2015.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 312.

[4] Spre exemplu, Decizia nr. 4 din 7 ianuarie 2015 privind numirea domnului George-Răzvan Profiroiu în funcția publică de secretar general în cadrul Institutului Național de Statistică publicată în M. Of. nr. 12 din 7 ianuarie 2015.

[5] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 71.

[6] V., în acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 312; A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 39.

[7] F.L. Ghencea, *Autorizarea administrativă. Teorie. Practică. Jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 44.

c) *acte cu caracter intern,* care au ca particularitate faptul că se aplică în interiorul unei autorități sau instituții publice, și produc efecte față de personalul acestei instituții[1].

Nu este mai puțin adevărat ca astfel de acte sunt opozabile și altor subiecte de drept, cum ar fi cetățenii, persoanele fizice sau juridice, care solicită serviciile unei autorități sau instituții, moment în care cad sub incidența unor dispoziții din regulamentul intern al acesteia. La rândul lor, aceste acte pot fi *normative* (exemplu un regulament intern de organizare și funcționare) sau *individuale* (exemplu o decizie de numire a unui funcționar public).

IV. Regimul juridic al actelor administrative

§ 9. Noțiune și conținut

Regimul juridic al actelor administrative cuprinde totalitatea condițiilor, de fond și de formă, care particularizează această instituție comparativ cu altele.

În ceea ce privește **dimensiunile regimului juridic al actelor administrative**, așa cum am reținut și în definiția formulată mai sus, credem că acestea pot viza:

a) condițiile de validitate ale actului administrativ, respectiv condițiile care privesc forma și fondul acestui tip de act juridic;

b) procedura de emitere sau de adoptare a actului administrativ;

c) forța juridică și efectele juridice ale actului administrativ, începând cu nașterea, efectele propriu-zise, până la încetarea producerii acestor efecte;

d) controlul exercitat asupra actului administrativ.

§ 10. Legalitatea actului administrativ

10. 1. Legalitatea este analizată în doctrina de specialitate ca o dimensiune esențială a statului de drept[2]. Constituția României, revizuită și republicată, proclamă, prin articolul 1 alin. (3), România ca ***stat de drept,*** *democratic și social.* Despre semnificația statului de drept s-au scris biblioteci întregi, s-au susținut teze de doctorat, prelegeri ale celor mai mari specialiști în drept public, și tot a mai rămas teren pentru a se scrie ce trebuie să reprezinte el. Sunt și autori care susțin că, datorită complexității semnificațiilor și implicațiilor sale, acesta nu se lasă constrâns într-o definiție rigidă și exhaustivă[3].

„Patriarhul dreptului public contemporan" – regretatul profesor Tudor Drăganu, numit atât de frumos și de adevărat de un alt specialist de marcă, profesorul Antonie Iorgovan, plecat și el în lumea drepților, definește statul de drept ca fiind *un stat care, organizat pe baza principiului separației puterilor statului, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență, și urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui, în întreaga lor activitate*[4].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. II, ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 23 și p. 25.

[2] R.-A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat,* Ed. All Beck, București, 2004, Capitolul I intitulat *„Principiul legalității ca dimensiune a statului de drept".*

[3] I. Deleanu, M. Enache, *Premisele și mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993, p. 33.

[4] T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 10.

Cea mai succintă și mai clară definiție rămâne cea formulată de Rudolf Wassermann, potrivit căreia *statul de drept este statul a cărui activitate este determinată și limitată prin drept.*

Majoritatea autorilor califică legalitatea drept un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrației publice[1], precum și elementul central al regimului juridic al actelor administrative[2].

Legitimitatea se referă la faptul că cetățenii acceptă validitatea legilor, iar legalitatea presupunea faptul că actele normative au fost adoptate conform procedurii prevăzute de Constituție și de alte legi[3].

Principiul legalității semnifică, într-o dihotomie bine cunoscută epocii contemporane:

– pe de o parte, **supremația legii**, toate subiectele de drept public sau privat trebuie să se supună legii, începând, se înțelege, cu legea fundamentală și respectând principiul ierarhiei actelor juridice;

– pe de altă parte, **baza legală**, în sensul că acțiunea acestor subiecte de drept trebuie să se încadreze în limitele dreptului.

El se află în strânsă corelație cu alte două principii, care derivă din principiul general al legalității, și anume:

a) *egalitatea în conținutul legii* – care leagă legiuitorul și semnifică faptul că normele juridice nu trebuie să conțină un tratament diferit pentru două cazuri identice;

b) *egalitatea în fața legii* – care leagă, de această dată, autoritatea care execută legea, deci administrația, și înseamnă că, în aplicarea legii, administrația nu trebuie să trateze de o manieră identică două cazuri diferite și invers.

Subliniem faptul că în concepția politică și juridică occidentală **caracterul obligatoriu al legii se referă în egală măsură la individ dar și la autoritățile publice, la stat.** În statele Europei Occidentale, care au vechi tradiții democratice, respectarea legii nu este numai un principiu de drept, ci și o trăsătură de conduită socială și a activității sociale[4].

10.2. Corelația legalitate-oportunitate

Principiul legalității în doctrina românească a fost analizat în mod diferit de cele două mari Școli de drept public, în corelație cu **oportunitatea**.

Școala de la Cluj a conceput legalitatea și oportunitatea ca două condiții distincte de validitate a actelor administrative.

Școala de la București, în schimb, a conceput legalitatea ca o sumă a tuturor condițiilor de validitate a unui act administrativ. Din această perspectivă, oportunitatea ne apare ca un element al legalității, nu ca o condiție de validitate de sine stătătoare.

Împărtășind acest ultim punct de vedere, **legalitatea actului administrativ** poate fi definită ca reprezentând **conformitatea actului respectiv cu legea fundamentală, cu**

---

[1] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 26.

[2] A. Iorgovan, *Tratat...*, *op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 41.

[3] M. Tutunaru, *Unele considerații cu privire la legalitate, legitimitate și conceptul de sistem constituțional în coordonatele actuale ale dreptului în* M. Apostolache (coord.) – Constituția în societatea contemporană, Ed. Universitară, București, 2014, p. 359.

[4] C. Ionescu, *Regimuri politice contemporane*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 46.

legile elaborate de Parlament, cu Ordonanțele Guvernului și cu toate celelalte acte normative care au o forță juridică superioară.

Oportunitatea actului administrativ derivă din **capacitatea pe care o are organul care emite/adoptă actul, de a alege, dintre mai multe soluții posibile și egale, în aceeași măsură, pe cea care corespunde cel mai bine interesului public care trebuie satisfăcut.** Ea relevă astfel calitatea actului administrativ de a satisface atât rigorile stricte ale legii, cât și o nevoie socială determinată, într-un timp și loc date. Dacă legalitatea evocă faptul că actul corespunde *literei legii*, oportunitatea reprezintă conformitatea actului administrativ în mod prioritar cu *spiritul legii*, fără a se identifica cele două noțiuni[1]. Prin intermediul oportunității se manifestă *„posibilitatea emitentului de a alege în mod subiectiv și conjunctural momentul și amploarea intervenției, soluția sa corespunzând interesului concret pe care își propune să îl asigure. Apreciind oportunitatea față de anumite circumstanțe, emitentul trebuie să respecte limitele legale și constituționale"*[2].

Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a fost chemat să se pronunțe asupra problemei dacă *„În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 lit. c), art. 25 lit. d) și art. 33 alin. (3) din Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, (...) în cadrul unui audit financiar Curtea de Conturi se poate raporta la oportunitatea încheierii unui contract de către entitatea auditată din perspectiva alocării fondurilor publice sau la oportunitatea adoptării unui act administrativ de către entitatea auditată și poate constata, din această perspectivă, existența unor abateri de la legalitate și oportunitate care au produs prejudicii?"* Prin Decizia nr. 58 din 11 septembrie 2017[3], Înalta Curte a considerat *că sesizarea nu vizează norme îndoielnice, lacunare sau neclare, aplicabile cauzei,* chestiunea de drept nefiind una *veritabilă, reală și esențială,* și a respins-o ca inadmisibilă. Din considerente se desprinde, cum bine s-a apreciat, opinia conform căreia *„analiza economicității, eficacității și eficienței utilizării fondurilor publice face parte din obiectivele auditului financiar public realizat de Curtea de Conturi, ca principii ale bunei gestiuni financiare (...)"*[4]. În alți termeni, Înalta Curte a recunoscut implicit că aceste aspecte, care „ating" oportunitatea, nu pot scăpa controlului Curții de Conturi.

Admisibilitatea sau nu a controlului asupra oportunității activității administrației este o problemă sensibilă și o preocupare prezentă a guvernanților. În proiectul Codului administrativ regăsim art. 240, al cărui text există și în art. 128 din Legea nr. 215/2001, conform căreia *aprecierea necesității și oportunitatea adoptării și emiterii actelor administrative aparține autorităților deliberative, respectiv executive.*

În literatura de specialitate s-a pus problema determinării sferei condițiilor de valabilitate a actelor administrative, deși, așa cum apreciază profesorul Tudor Drăganu,

---

[1] Asupra distincției dintre oportunitate și scopul legii, v. R. Ionescu, *op. cit.*, p. 251 și urm.

[2] E. Bălan, *Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 210;

[3] Publicată în M. Of. nr. 927 din 24 noiembrie 2017.

[4] E. Bălan, *Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative, art. cit.*, p. 214.

„nu sunt, în realitate, decât aspecte ale unei singure condiţii, care se exprimă în obligaţia ca aceste acte să fie emise cu respectarea dispoziţiilor legale în vigoare"[1].

În consens cu ideile exprimate în doctrină[2], considerăm şi noi ca esenţiale următoarele condiţii generale de legalitate:

a) respectarea principiului supremaţiei Constituţiei în emiterea actului administrativ[3];

b) respectarea principiului legalităţii în adoptarea actului administrativ.

Principiul legalităţii evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepţiunea *lato sensu*, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât şi din punct de vedere al prescripţiilor legii în ceea ce priveşte forma, fondul şi limitele competenţei organului care emite actul administrativ.

c) actul administrativ să fie emis sau adoptat de organul competent, în limitele competenţei sale.

În cazul în care actul administrativ emană de la un alt organ decât cel competent, se pune problema intervenţiei celei mai drastice sancţiuni, şi anume **inexistenţa actului,** iar în cazul în care, deşi a fost emis de organul competent, acesta şi-a depăşit limitele de competenţă, apare problema **excesului de putere**[4], care cade sub cenzura instanţelor judecătoreşti.

d) forma actului administrativ şi procedura de emitere să fie cele prevăzute de lege.

În doctrina de specialitate s-a propus o mărire a sferei condiţiilor de legalitate, pentru o monitorizare mai eficientă a activităţii autorităţii publice, fără a transforma dreptul administrativ într-un pilon de rezistenţă în calea performanţei publice, ci într-unul al încrederii şi securităţii juridice şi sociale[5].

Cât priveşte îndeplinirea condiţiilor de oportunitate, cum am precizat deja, oportunitatea se află în strânsă dependenţă cu puterea discreţionară a administraţiei publice, una din cele mai discutate şi disputate probleme ale dreptului administrativ din toate timpurile.

Prin **putere discreţionară** a administratorului şi a judecătorului trebuie să înţelegem *facultatea pe care le-o dă legea, de a alege, după aprecierea lor, între mai multe soluţii posibile, aplicabile la cazul concret*[6]. Ea este analizată în doctrina şi a altor state (Franţa, Germania) dar şi în cea românească, elementul de constanţă în explicarea ei fiind acela că ea *constă în marja de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi, astfel ca în*

---

[1] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959, p. 107.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a. p. 40; R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 317. F. Ciorăscu, C.-G. Gălăţanu, *Conceptul de putere discreţionară în administraţia publică,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323- 328.

[3] Art. 1 alin. (5) vorbeşte expres despre respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor ca reprezentând una din îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor. Ea trebuie interpretată în sensul că norma juridică respectivă consacră două veritabile principii ale statului de drept şi anume: supremaţia Constituţiei şi legalitatea. Ea instituie totodată obligaţia care trebuie să se regăsească nu doar în comportamentul persoanelor fizice, ci şi în activitatea altor subiecte de drept public sau privat, am putea exprima ideea necesităţii unui comportament constituţional al autorităţilor publice, al oricărui subiect de drept public sau de drept privat.

[4] Excesul de putere reprezintă, conform art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/ 2004, exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţelor prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor.

[5] A. R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 187.

[6] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept, op. cit.,* p. 186.

vederea atingerii scopului indicat de legiuitor să poată recurge la orice mijloc de acțiune, în limitele competenței sale[1].

În opinia regretatului profesor Iovănaș, reputat reprezentant al Școlii de la Cluj *„prin oportunitate înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiență cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii"*[2].

Ne raliem acestui mod de a defini oportunitatea, care se află în necesară dependență cu dreptul de apreciere al organelor administrative, drept care nu poate rezulta, cum apreciază și autorul citat, decât dintr-o normă juridică a cărei structură juridică să aibă un caracter relativ determinat, din care să rezulte competența de apreciere a organului administrativ. Apreciem totodată, în același spirit evocat de autorul citat anterior, că oportunitatea unui act administrativ este stabilită în funcție de anumite criterii de referință.

Un prim criteriu este cel **de timp**, mai exact **momentul** în care este emis un act administrativ.

Prin acest criteriu se urmărește să se respecte:

– *specificitatea condițiilor de muncă* și de viață din zona respectivă;

– *valorile cutumiare ale locului respectiv*, tradițiile și obiceiurile specifice;

– *nevoile reale ale unei unități administrativ-teritoriale* în care urmează să se producă efectele juridice ale actului administrativ respectiv;

– nu în ultimul rând, o cerință de oportunitate este reprezentată și de *mijloacele* pe care le implică aplicarea în practică a unui act administrativ.

Considerăm și noi, alături de alți autori[3], *că judecătorul de contencios administrativ care a fost învestit cu verificarea legalității*[4] *unui act administrativ are competența să se pronunțe atât asupra aspectelor de legalitate, cât și asupra celor de oportunitate.* Controlul de legalitate vizează conformitatea actului administrativ cu toate actele normative cu forță juridică superioară[5]. Acest control este garanția respectării principiului fundamental al legalității, care exprimă constrângerea absolută la care este supusă administrația din cauza naturii sale de activitate executivă[6]. Controlul de oportunitate caută să determine cât de potrivite sunt măsurile dispuse prin actul administrativ pentru realizarea scopului pentru care el a fost emis sau adoptat, în contextul condițiilor concrete date[7]. Pe lângă această opinie, există autori care consideră că, dacă legalitatea activității administrației publice este supusă controlului jurisdicțional, oportunitatea, dimpotrivă,

---

[1] F. Ciorăscu, C.-G. Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică*, articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005*, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 328.

[2] I. Iovănaș, *op. cit.*, 1997, p. 49.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 48.

[4] Legalitatea constituie *„o limitare a puterii administrației, un principiu liberal, un factor de liberalism în regimul administrativ, care a fost preluat și în dreptul comunitar"* (A. de Laubadére, J. C.Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, p. 591).

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, p. 43.

[6] Liviu Coman Kund, *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților administrației publice locale*, în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 422.

[7] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. II, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2005, p. 232.

este exclusă de la acest control[1]. Opinia citată, cu care nu putem fi de acord, este cu atât mai contradictorie, cu cât însuși autorul ei recunoaște că *sfera oportunității, a puterii discreționare a administrației este foarte largă, și, ca atare, există posibilitatea de a se confunda cu abuzul, manifestându-se excesul de putere.* A împărtăși opinia autorului înseamnă a lăsa abuzul nesancționat, ceea ce nu poate fi acceptat.

Practica judiciară a fost puțin comentată în doctrina de specialitate, sub aspectul posibilității de control judiciar asupra oportunității actelor administrative. Din puținele soluții pronunțate, instanțele de contencios administrativ apreciază că nu sunt competente să exercite un control de oportunitate a actelor administrative, în sensul restrângerii puterii discreționare a administrației, această competență revenind exclusiv unor autorități administrative[2].

În doctrină s-a propus remodelarea și a condițiilor de legalitate pe considerente de oportunitate, în sensul ca actul administrativ să fie conform cu interesul public ocrotit de lege (cu scopul legii), să fie necesar într-o societate democratică, să fie proporțional cu situația care a determinat emiterea lui și să nu fie discriminatoriu[3].

La nivel legislativ, semnalăm existența unor acte normative prin care se face referire expresă la **puterea de apreciere a unei autorități publice.** Avem în vedere art. 189 din Legea nr. 98/2016[4] care prevede următoarele: *„(1) Autoritatea contractantă nu are dreptul de a utiliza factori de evaluare care să conducă la o libertate de apreciere nelimitată. (2) În sensul alin. (1), factorii de evaluare utilizați de autoritatea contractantă trebuie să asigure o concurență reală între operatorii economici și să fie însoțiți de prevederi care să permită verificarea efectivă a informațiilor furnizate de ofertanți, în scopul aplicării factorilor de evaluare. (3) Atunci când consideră necesar, Autoritatea contractantă verifică exactitatea informațiilor și dovezilor furnizate de ofertanți."* Constatăm că textul de lege face referire prin alin. (2) la obligația pe care o are autoritatea contractantă de a respecta anumite cerințe pentru a nu depăși puterea sa discreționară, respectiv de a nu abuza de libertatea sa de apreciere în decizia pe care urmează să o ia[5].

§ 11. Forma actului administrativ

11.1. Conceptul de **formă** desemnează *structura internă și externă a unui conținut, modul de organizare a elementelor din care se compune*[6].

Doctrina a fost întotdeauna consecventă în a susține necesitatea ca actul administrativ să îmbrace, de regulă, **forma scrisă.**

---

[1] E. Bălan, *Instituții administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 27.

[2] E. M. Fodor, *Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 643.

[3] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, p. 137; A.R. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.*, p. 187.

[4] Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice, publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

[5] Pe larg asupra acestei probleme a se vedea Emilia Lucia Cătană, *Exercitarea nelimitată a libertății de apreciere – expresia excesului de putere al autorităților contractante în atribuirea contractului de achiziție publică. Cenzurabilitatea acestora în contenciosul achizițiilor publice* În Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 94-110.

[6] *Micul dicționar academic,* Academia Română, Ed. Univers Enciclopedic, București, 2002, p. 453.

Aceasta reprezintă, de altfel, un element de distincție între actul administrativ și actul civil, supus principiului consensualismului.

În ceea ce privește forma scrisă, trebuie făcută distincția între actele administrative individuale și actele administrative cu caracter normativ.

Astfel, **actele administrative cu caracter individual,** deși îmbracă, de regulă, forma scrisă, **ele pot îmbrăca și forma orală.** Exemplul cu titlu de școală care se dă în literatura de specialitate[1] este *avertismentul*, care, potrivit prevederilor O.G. nr. 2/2001 privind regimul contravențiilor, poate îmbrăca atât forma scrisă, cât și forma orală. În majoritatea cazurilor, actele individuale îmbracă și ele forma scrisă, având în vedere **obligativitatea comunicării lor,** prin modalități care presupun forma scrisă[2].

În ceea ce privește actele administrative normative, ele îmbracă însă numai forma scrisă, deoarece se prevede obligativitatea publicării lor pentru a produce efecte juridice.

Astfel, Hotărârile Guvernului și Ordonanțele Guvernului se publică în Monitorul Oficial, sub **sancțiunea inexistenței actului respectiv.**

Se cuvine însă să precizăm că regula publicității, instituită prin art. 108 din Constituție, vizează cele două categorii de acte ale Guvernului și anume:

– Ordonanțele, care au, de regulă, caracter normativ, dar pot să aibă și caracter individual;

– Hotărârile, care pot avea atât caracter normativ, cât și caracter individual[3].

Art. 100 alin. (1) din Constituție prevede că decretele Președintelui se publică în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor.

Rezultă concluzia că *obligativitatea formei scrise, desprinsă din caracterul obligatoriu al publicării, vizează atât acte administrative cu caracter normativ, cât și acte administrative cu caracter individual. În această ultimă categorie includem Hotărârile Guvernului, care, cum spuneam, pot avea și caracter individual, și decretele Președintelui, care după unii autori au numai caracter individual*[4]*, după alți autori*[5] *pot avea și caracter normativ și caracter individual.*

11.2. În ceea ce privește argumentele care legitimează regula formei scrise a actului administrativ, le reținem pe cele formulate de prof. univ. Antonie Iorgovan[6] în următoarea prezentare:

a) necesitatea cunoașterii exacte și complete a conținutului actului;

b) necesitatea executării și respectării de către cei care cad sub incidența actului;

c) necesitatea de a constitui mijloc de probă în caz de litigiu;

d) necesitatea verificării legalității lui, în vederea sancționării celor vinovați de eventualele vicii de legalitate a actului sau a celor vinovați de nerespectarea actului legal emis;

e) realizarea rolului educativ al actului administrativ respectiv.

Administrația educă cetățeanul, în opinia noastră, prin două modalități:

– prin **comportamentul său,** care trebuie să fie conform legii, și avem în vedere autoritatea în ansamblul său, dar și personalul care o compune;

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 40.

[2] R.-A. Lazăr, *op. cit.*, p. 122.

[3] Fac excepție hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 50.

[5] I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Europa Nova, București, 1992, p. 358.

[6] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 53.

– prin **formele** concrete în care administrația își desfășoară activitatea, respectiv actele și faptele sale.

Forma scrisă reprezintă o condiție de validitate a actului, ea fiind impusă *ad validitatem* și nu *ad probationem.*

De necesitatea formei scrise se leagă și alte condiții de concretizare exterioară a actului.

a) Una dintre aceste condiții este **limba** în care este redactat actul. Potrivit art. 13 din Constituție, *limba oficială* în România este *limba română.*

Rezultă că și **actele autorităților administrației publice vor fi emise (adoptate) în limba română**[1].

Reguli cu privire la fondul și forma pe care trebuie să le aibă actele administrative, cu precădere cele cu caracter normativ, multe din regulile general aplicabile se regăsesc în Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare[2]. Articolul 4 alin. (9) din acest act normativ consacră norma de principiu conform căreia *actele normative date în executarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă.* Dat fiind faptul că **actele date în executarea legilor sunt, ca natură juridică, în principal**[3]**, acte administrative, înțelegem că regula procedurală mai sus menționată are aplicabilitate în ceea ce privește elaborarea actelor administrative.**

b) O altă condiție exterioară legată de forma actului este **motivarea.** Și în legătură cu această problemă trebuie făcută distincția (cu limitele pe care le vom evoca) între actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ.

Astfel, *actele normative,* supuse regulii publicității, se motivează printr-o *notă de fundamentare, expunere de motive, referat,* plasat sub formă de *preambul* înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv.

Dar, obligația motivării vizează și unele acte administrative cu caracter individual (Hotărârile Guvernului cu caracter individual).

O situație deosebită prezintă *actele administrativ-jurisdicționale,* care sunt întotdeauna motivate.

În ceea ce privește practica, autoritățile recurg la motivarea actelor administrative și susținem o asemenea procedură, deoarece în acest mod se fundamentează motivele de legalitate ale unui act administrativ, ceea ce prezintă relevanță mai ales în cazul contestării legalității unui act.

Pentru aceste considerente, ne raliem propunerii formulată de prof. univ. **Rodica Petrescu**[4] de a introduce ***obligativitatea motivării tuturor actelor administrative,*** *„ca o*

---

[1] Trebuie avute în vedere dispozițiile art. 120 alin. (2) din Constituția revizuită, conform cărora cetățenii aparținând unei minorități naționale cu o pondere semnificativă în anumite unități administrativ-teritoriale au dreptul de a-și folosi limba minorității respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.

[2] Ultima republicare s-a realizat în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010. Ulterior, Legea nr. 24/2000 a fost modificată și completată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

[3] Spunem că este vorba *în principal* despre acte administrative, dat fiind faptul că există și *legi care sunt puse în aplicare tot prin legi,* soluție pe care personal nu o împărtășim. Exemplu, legile în domeniul salarizării unitare a personalului din sistemul bugetar sau Codul civil, au fost puse în aplicare prin legi.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 326.

garanție a respectării legii și a ocrotirii drepturilor cetățenești". Această regulă va putea fi cuprinsă în viitorul Cod de procedură administrativă[1].

Realizarea motivării tuturor actelor administrative are ca și consecință punerea în acord a practicii administrative din țara noastră cu aceea existentă în alte state, spre exemplu în Franța.

Prestigioși autori francezi exprimă teza conform căreia *„toate actele administrative trebuie să fie motivate, adică trebuie justificate rațiunile de fapt și de drept care au stat la baza emiterii sau adoptării lor. Dar, dacă vorbim despre* ***motivarea actelor administrative,*** *ne referim la existența unei* ***obligații pentru administrație*** *de a face cunoscute în decizie aceste rațiuni"*[2].

Apreciem că introducerea caracterului obligatoriu al motivării actelor administrative, care se regăsește deja cuprinsă în tezele viitorului cod de procedură administrativă, va diminua riscul ca administrația să ia decizii arbitrare, abuzive și, în final, va îmbunătăți activitatea administrației. În orice caz, amintim faptul că Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative cuprinde și texte privind motivarea proiectelor acestei categorii de acte (inclusiv cele administrative), fiind vorba despre art. 30-34.

c) legislația actuală impune și anumite **reguli de redactare a actelor normative,** care sunt valabile și pentru actele administrative cu caracter normativ. Este vorba despre art. 35-39 din Legea nr. 24/2000, republicată, ca și dispozițiile corespunzătoare din H.G. nr. 1361/2006[3] privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, respectiv H.G. nr. 561/2009[4] pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. Reglementări privind redactarea hotărârilor autorităților publice locale regăsim în O.G. nr. 35/2002[5] privind Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale, aprobată cu modificări prin Legea nr. 673/2002[6].

Astfel, de exemplu, art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, în forma sa actuală, prevede că *actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie,* cerințe care se aplică, în egală măsură, și actelor administrative individuale.

Foarte importantă este prevederea articolului 6 alin. (1) al Legii nr. 24/2000[7], conform căreia **proiectul de act normativ** trebuie să întrunească mai multe **condiții:**

---

[1] La data redactării prezentei lucrări au fost elaborate tezele unui cod de procedură administrativă, care cuprind și dispoziții privind motivarea.

[2] C. Debbasch, *op. cit.*, p. 262.

[3] Publicată în M. Of. nr. 843 din 12 octombrie 2006. Hotărârea a fost modificată și completată ulterior prin H.G. nr. 219/ 2010, publicată în M. Of. nr. 227 din 12 aprilie 2010.

[4] Publicată în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

[5] Publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002.

[6] Publicată în M. Of. nr. 953 din 24 decembrie 2002.

[7] În forma în care aceasta a fost modificată prin Legea nr. 29/2011, publicată în M. Of. nr. 182 din 15 martie 2011.

a) să instituie reguli necesare, suficiente și posibile, care să conducă la o cât mai mare **stabilitate și eficiență legislativă;**

b) soluțiile legislative să fie **temeinic fundamentate,** luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația de la nivelul Uniunii Europene și cu tratatele la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

§ 12. Procedura emiterii sau adoptării actelor administrative

12.1. Din punct de vedere terminologic, autoritățile administrative unipersonale **emit** acte administrative (ex.: primarul emite dispoziții), iar cele colegiale **adoptă** acte administrative (ex.: consiliul local adoptă hotărâri).

Specialiștii în drept administrativ, teoreticieni și practicieni în egală măsură, admit, în unanimitate, că emiterea sau adoptarea unui act administrativ impune parcurgerea unor proceduri, care se pot realiza de organul de la care emană actul sau de alte autorități publice. Exemplu, un proiect de act administrativ se întocmește chiar de organul emitent, dar un aviz sau un acord se emite de un alt organ. Diferențele apar în ceea ce privește regimul juridic al acestor forme procedurale și efectele pe care ele le produc.

Este astfel unanim acceptat de teoreticienii și practicienii dreptului administrativ că emiterea actelor administrative presupune respectarea unor forme procedurale care, deși în majoritate nu produc efecte juridice prin ele însele, având în general natura juridică de operațiuni tehnico-administrative, inițiază și mențin sistemul decizional administrativ[1].

La nivelul Guvernului, *„elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării lor se realizează potrivit unei proceduri (...)"*[2], respectiv în baza unui Regulament, aprobat prin hotărâre a Guvernului[3].

Identificăm **trei categorii de forme procedurale,** în funcție de **momentul** în care intervin:

a) forme procedurale **anterioare** emiterii sau adoptării actului;

b) forme procedurale **concomitente** cu emiterea sau adoptarea actului administrativ;

c) forme procedurale **ulterioare** emiterii sau adoptării actului.

În funcție de **consecințele juridice** ale acestor forme procedurale, ele se pot clasifica în două categorii:

a) forme procedurale care produc prin ele însele efecte juridice;

b) forme procedurale care au implicații în ceea ce privește legalitatea actelor administrative.

---

[1] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 85.

[2] B. *Vasilescu, Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative",* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București 2016, p. 51.

[3] Este vorba de Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, aprobat prin H.G. nr. 561/2009, publicat în M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009.

12.2. Forme procedurale prealabile (anterioare) emiterii sau adoptării actului administrativ. Au o frecvență destul de mare în activitatea administrației, am putea spune că sunt cele mai des întâlnite forme procedurale (studii, statistici, proiecte, propuneri, anchete, referate, rapoarte, sesizări etc.).

Dintre acestea, relevanță deosebită prezintă **avizul**, doctrina vorbind despre o veritabilă *„teorie a avizului"*[1] și **acordul prealabil.**

În literatura juridică, **avizele** mai sunt analizate și sub titulatura de **acte pregătitoare**[2].

AVIZELE reprezintă puncte de vedere pe care le solicită altui organ autoritatea care urmează să emită (adopte) un act. Într-o formulare mai dezvoltată, ele mai sunt definite ca reprezentând *opinii pe care un organ al administrației publice le solicită altui subiect de drept, într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa și a decide în cunoștință de cauză*[3]. În opinia altor autori, avizele pot fi cerute *altui organ, **compartiment sau funcționar***[4]. Nu putem accepta acest punct de vedere, deoarece relevanță are nu cine elaborează avizul sau ce structură din autoritatea publică este competentă să-l elaboreze, ci de unde emană avizul, iar el nu poate emana decât de la o autoritate sau instituție publică.

Cuvântul **aviz** poate avea **trei accepțiuni,** respectiv aceea de **înștiințare scrisă** cu caracter oficial; cea de **părere (apreciere)** competentă emisă de cineva din afară, o autoritate externă, asupra unei probleme aflate în dezbatere sau în procesul decizional și, în sfârșit, pe aceea de **rezoluție** a unei autorități competente, ceea ce nu înseamnă că se pot utiliza toate cele trei accepțiuni în sfera actelor administrative[5].

În funcție de regimul lor juridic, avizele sunt de trei categorii:

1) **avize facultative** în care organul emitent al actului nu este obligat nici să solicite avizul, nici să-l respecte dacă l-a solicitat și obținut;

2) **avizele consultative** sunt acel tip de avize pentru care legea prevede obligativitatea obținerii lor și facultatea de a le respecta sau nu.

Acest tip de aviz este singurul care are o determinare constituțională. Avem în vedere art. 95 din Constituție care prevede instituția suspendării din funcție a Președintelui României, procedura acesteia impunând „consultarea" Curții Constituționale. Dar acest articol vorbește despre *„consultare"* ca operațiune în sine, pe când art. 146 lit. h) prevede *expressis verbis „avizul consultativ"* pe care îl dă Curtea Constituțională pentru procedura de suspendare din funcție a Președintelui României.

Alt text constituțional care prevede această operațiune administrativă este art. 90 consacrat referendumului, pe care îl poate decide Președintele României după „consultarea" Parlamentului;

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 58-59; I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 42-43; R.N. Petrescu, *op. cit.*, pp. 300-301.

[2] V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român, Partea generală,* ed. a III-a, revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 488.

[3] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 121.

[4] G.T. Zaharia, O. Budeanu-Zaharia, T.I. Budeanu, T.A. Chiuariu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Junimea, Iași, 2001, p. 335.

[5] A.R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în RDP nr. 3/2003, p. 87.

3) **avizele conforme** sunt acele avize care se caracterizează prin trăsătura lor obligatorie atât din punct de vedere al cererii, cât și din punct de vedere al respectării lor. Spre deosebire de aspectul reținut la avizul consultativ, înțelegem că organul administrativ *are obligația să ceară, să aștepte ca acest aviz să fie emis, să depună diligențele necesare emiterii lui și, în final, să se conformeze conținutului actului.*

Exemplu de **aviz conform** regăsim în materia achizițiilor publice, prin care se concretizează controlul *ex ante* exercitat de Agenția Națională pentru Achiziții Publice în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 98/2017[1] și care poate fi *necondiționat,* atunci când nu se constată abateri și *condiționat,* când se constată astfel de abateri[2].

Din punct de vedere al naturii lor juridice, avizele sunt, cum s-a exprimat deja doctrina, operațiuni administrative foarte importante.

Între avize, indiferent de forma pe care o îmbracă, pe de o parte, și actele administrative, pe de altă parte, există deosebiri fundamentale, dar și unele asemănări:

a) și avizele și actele administrative reprezintă **manifestări de voință cu caracter unilateral;**

b) dacă manifestarea de voință pe care o concretizează actul administrativ este făcută în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge drepturi și obligații, deci de a produce efecte juridice, avizele nu au nici acest scop, nici aceste consecințe.

Avizele, prin ele însele, **nu produc efecte juridice.** Ele nu modifică, de sine stătător, realitatea juridică existentă.

Rolul lor constă în a contribui la caracterul legal al actului administrativ sau a întări legalitatea acestuia. **Ele condiționează sau, după caz, fundamentează manifestarea unilaterală de voință a organului administrativ**[3].

c) și avizele și actele administrative **sunt emise de diferite categorii de autorități.** Ele pot să fie solicitate de la o autoritate ierarhică sau de la un alt organ public, situat la același nivel, la unul inferior sau superior organului pe care îl solicită. Cum se precizează în doctrină, *avizul consultativ sau facultativ nu poate fi solicitat de la organul superior ierarhic celui care emite sau adoptă un act administrativ, pentru că specificul raporturilor de ierarhie impune respectarea opiniei superiorului ierarhic*[4].

Precizăm că *„pentru o evidență clară a proiectelor de acte normative supuse spre avizare, la nivelul fiecărei autorități publice se constituie o structură unică, cu atribuții de primire și înregistrare a proiectelor supuse avizării, precum și de comunicare a tuturor datelor necesare pentru urmărirea procesului de avizare"*[5].

---

[1] O.U.G. nr. 98/2017 privind funcția de control *ex ante* al procesului de atribuire a contractelor/acordurilor-cadru de achiziție publică, a contractelor/acordurilor-cadru sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, publicată în M. Of. nr. 1004 din 18 decembrie 2017, cu modificările și completările ulterioare.

[2] E.L. Cătană, *Noutăți în materia controlului* ex ante *al achizițiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP și acțiunea în contestarea nulității absolute a contractului de achiziție publică,* în RDP nr. 1, 2018, p. 58.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 57.

[4] M. Preda, *op. cit.,* p. 185.

[5] B. Vasilescu, *Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative",* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București 2016, p. 54.

ACORDUL

Această formă procedurală reprezintă *consimțământul pe care îl dă un organ public altui organ, în vederea emiterii de către acesta din urmă a unui anumit act administrativ.*

El reprezintă tot *o manifestare de voință a unei autorități publice determinate de lege, prin care aceasta își exprimă consimțământul la emiterea unui act administrativ de către o altă autoritate publică*[1].

În funcție de momentul în care intervine, acordul poate fi *prealabil, concomitent sau ulterior emiterii actului administrativ.* Precizăm că, în practică, acordul și-a pierdut din prezență în fazele concomitente și posterioare ale emiterii actelor administrative, rămânând practic doar un acord prealabil[2].

Acordul vizează astfel un act administrativ, care fie se află în fază de emitere, fie a fost deja emis.

Credem că pot fi identificate următoarele elemente ale regimului juridic al acordului, indiferent de forma sa:

a) reprezintă o *manifestare de voință cu caracter unilateral* emisă de un organ administrativ;

b) *emiterea lui, atunci când este prealabil, atrage adoptarea unui act administrativ care este rezultatul manifestării de voință a două organe, cel care a emis acordul și cel care a emis actul*[3]. Dubla voință juridică exprimată a determinat calificarea actelor emise în baza lui de către doctrină ca *„acte administrative complexe".*

Credem că tot acte administrative complexe pot fi calificate și acele acte administrative a căror emitere presupune îndeplinirea mai multor formalități procedurale prealabile. Exemplu: anumite autorizații de construcție pentru a căror emitere, potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare, se impune obținerea unor **acorduri** (ex. acordul de mediu), **certificate** (certificatul de urbanism) și **avize** de la diferite autorități publice (ex. cele care privesc apa, gazele, energia electrică etc.).

c) acordul *nu are ca și consecință obligarea organului administrativ emitent al actului la emiterea acestui act.* El condiționează numai valabilitatea unui act administrativ, care emis în absența sau cu încălcarea acordului, este nul;

d) deși *condiționează legalitatea unui act administrativ, acordul, prin el însuși, nu acoperă viciile de legalitate ale actului administrativ respectiv*[4];

e) acordul *nu produce prin el însuși efecte juridice*, el condiționează numai efectele juridice ale actului administrativ pe care îl fundamentează;

f) nefiind act administrativ, *el nu poate forma obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ de sine stătătoare.* El poate fi verificat, sub aspectul legalității sale, de către instanța de contencios administrativ, însă numai în cadrul acțiunii formulate împotriva actului administrativ pe care îl fundamentează.

Prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, se prevede **acordul** care este solicitat de beneficiarul unei autorizații de construcții de la vecini, acord care se exprimă în formă autentică și care, potrivit pct. 2.5.6. din Anexa

---

[1] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ, op. cit.*, p. 135.

[2] R.A. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite, art. cit.*, în RDP nr. 3/2003, p. 93.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 58-59.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. I, ed. a IV-a, p. 240; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 267.

nr. 1 la lege este necesar doar în următoarele situații, enumerate expres și limitativ: a) construcții noi, amplasate adiacent construcțiilor existente sau în imediata lor vecinătate, și numai dacă sunt necesare măsuri de intervenție pentru protejarea acestora; b) lucrări de construcții necesare în vederea schimbării destinației în clădiri existente; c) în cazul amplasării de construcții cu altă destinație decât cea a clădirilor învecinate.

12.3. Alte operațiuni prealabile emiterii actului

Acestea pot îmbrăca o varietate de forme, de la proiecte de acte administrative, la propuneri, anchete sociale, alte categorii de anchete, certificate pentru executarea diferitelor construcții potrivit Legii nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare[1].

Unele din aceste formalități sunt prevăzute în Legea nr. 52/2003[2] privind transparența decizională în administrația publică. Astfel, art. 7 din această lege prevede că autoritățile administrației publice au obligația **să publice pe site-ul propriu un anunț privind intenția de a emite un act administrativ cu caracter normativ,** pe care îl vor **afișa și la sediul propriu,** într-un spațiu accesibil publicului și îl vor **transmite** și către mass-media centrală sau locală, după caz.

O altă formalitate prealabilă este prevăzută de art. 8 alin. (2) din O.G. nr. 75/2003[3] care constă **în obligația autorităților administrației publice locale** de a **publica** proiectele de acte normative care cad sub incidența Legii nr. 52/2003 (privind transparența decizională în administrația publică) în monitoarele oficiale ale județului, respectiv ale sectoarelor Municipiului București sau ale orașelor, dacă au monitoare oficiale proprii[4].

În această categorie de proceduri prealabile se încadrează și **consultarea interinstituțională,** precum și toate formele de **consultare,** care implică cetățenii, asociațiile legal constituite[5] și alte subiecte interesate, care cad în sarcina inițiatorului.

Unii autori[6] analizează, în cadrul formelor procedurale prealabile, **sesizarea,** care reprezintă o formă procedurală prealabilă prin care autoritatea administrativă ia cunoștință despre o situație care impune intervenția ei, în sensul emiterii sau adoptării unui act sau luării unei alte măsuri, precum și **propunerea,** aceasta fiind un act pregătitor prin

---

[1] Legea nr. 50/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 163 din 7 august 1991. Ea a fost republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, și modificată ulterior prin O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 și Legea nr. 82/2014.

[2] Publicată inițial în M. Of. nr. 70 din 3 februarie 2003 și republicată în M. Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.

[3] Privind organizarea și funcționarea serviciilor publice de editare a monitoarelor oficiale ale unităților administrativ-teritoriale, publicată în M. Of. nr. 619 din 30 august 2003. Ordonanța a fost aprobată, cu o modificare, prin Legea nr. 279/2003.

[4] Pentru o analiză de ansamblu a reglementărilor enunțate, v. I. Imbrescu, *Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecință a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 și Legii nr. 189/2004 de modificare și completare a Legii nr. 24/2004,* în RDP nr. 3/2004, pp. 113-127.

[5] B. Vasilescu, *Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative, art. cit.,* p. 53.

[6] I. Nicola, *Drept administrativ,* Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2007, pp. 409-410.

care un organ administrativ sesizează un alt organ în vederea adoptării/emiterii unui act administrativ, în sensul recomandării făcute de autorul propunerii.

În ceea ce ne privește, includem în categoria formelor procedurale, indiferent că sunt anterioare, concomitente sau posterioare emiterii sau adoptării unui act administrativ, acele proceduri sau operațiuni pe care le îndeplinește organul administrativ însuși, nu operațiuni care emană de la alte subiecte de drept, în baza dreptului la petiționare sau a unor raporturi stabilite între diferite organe administrative.

Apreciem însă că este necesară analiza, în cadrul operațiunilor prealabile, a **proiectelor de acte administrative,** care reprezintă variante, asemănătoare sau identice cu actul final și care se întocmesc de compartimentele de specialitate din cadrul unei autorități sau instituții publice competente să emită sau adopte un act administrativ[1].

Certificatul de urbanism reprezintă un act de informare, cu caracter obligatoriu, emis pentru aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism aprobate, prin care autoritățile administrației publice locale fac cunoscute solicitantului regimul juridic, tehnic și economic al imobilelor și condițiile și cerințele urbanistice necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții sau operațiuni materiale. Deși, din punct de vedere al dreptului administrativ, certificatul de urbanism nu este un act administrativ, ci un simplu act de informare, în realitatea juridică el are o importanță deosebită[2]. Reglementarea cu caracter general în materie este reprezentată de Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul[3]. Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții[4], republicată, reglementează emiterea acestui certificat, în special în cadrul activității de executare a lucrărilor de construcții.

De precizat că *„răspunderea pentru activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism revine autorităților administrației publice centrale și locale"*[5]. Aceasta deoarece administrația are misiunea să soluționeze cererile care implică probleme de urbanism, să adopte documentațiile specifice.

În doctrină și jurisprudență există multe abordări privind natura juridică a certificatului de urbanism. Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat, prin Decizia nr. 25 din 6 noiembrie 2017[6], pronunțată în soluționarea și admiterea unui recurs în interesul legii, în sensul că *în interpretarea dispozițiilor art. 6 alin. (1) și 7 alin. (1) din Legea*

---

[1] *Ibidem*, p. 411.

[2] R.A. Moldoveanu, *Certificatul de urbanism*, în „Dreptul" nr. 8/2009, p. 106.

[3] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, modificată și completată ulterior prin O.G. nr. 69/2004, Legea nr. 289/2006, O.G. nr. 18/2007, Legea nr. 168/2007, O.G. nr. 27/2008, O.U.G. nr. 10/2009, Legea nr. 183/2009, Legea nr. 242/2009, Legea nr. 345/2009, O.U.G. nr. 7/2011, Legea nr. 162/2011, Legea nr. 221/2011, O.U.G. nr. 81/2011, Legea nr. 219/2012, O.U.G. nr. 85/2012, Legea nr. 190/2013 și Legea nr. 229/2013.

[4] Republicată pentru a doua oară în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004, modificată și completată ulterior, în mai multe rânduri (O.U.G. nr. 122/2004, Legea nr. 119/2005, Legea nr. 52/2006, Legea nr. 376/2006, Legea nr. 117/2007, Legea nr. 101/2008, O.U.G. nr. 214/2008, O.U.G. nr. 228/2008, Legea nr. 261/2009, O.U.G. nr. 85/2011, Legea nr. 269/2011, O.G. nr. 6/2010, aprobată prin Legea nr. 125/2012, Legea nr. 133/2012, Legea nr. 154/2012, Legea nr. 187/2012, Legea nr. 81/2013, Legea nr. 127/2013, Legea nr. 255/2013, O.U.G. nr. 22/2014 și Legea nr. 82/2014).

[5] D. Alexandru, *Proceduri administrative specifice legislației urbanismului. Studiu de caz: servituți urbanistice vs. expropriere*, în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă*, Ed. Wolters Kluwer, București 2016, p. 230.

[6] Publicată în M. Of. nr. 194 din 2 martie 2018.

nr. 50/1991, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 8 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări. După cum interpretam într-o altă lucrare[1], rezultă că Instanța Supremă califică certificatul de urbanism ca fiind act administrativ, în cazul în care el instituie o interdicție sau o limitare în construcție. O a doua concluzie este aceea că celelalte certificate, care nu se încadrează în categoria menționată, nu pot face obiectul unei astfel de acțiuni.

12.4. Forme procedurale concomitente adoptării sau emiterii actului administrativ

Unele dintre aceste forme se întâlnesc la organele colegiale și ele vizează funcționarea legală și adoptarea de acte juridice de către aceste autorități publice.

Cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial.

Astfel, potrivit art. 67 din Constituție, cele două Camere ale Parlamentului adoptă acte (legi, hotărâri și moțiuni) în prezența *majorității membrilor lor.*

Majoritatea cerută pentru votarea actului

Aceasta are în vedere numărul de voturi impus de lege pentru ca un act al organului colegial să poată fi adoptat.

Există trei tipuri de majorități[2]:

a) **majoritatea simplă**, care impune pentru adoptarea unui act votul majorității membrilor organului colegial prezenți la ședință;

b) **majoritatea absolută**, respectiv majoritatea membrilor care compun organul colegial respectiv;

c) **majoritatea calificată** reprezentată de două treimi (sau trei pătrimi) din numărul membrilor care compun organul colegial.

După cum susțin și alți autori[3] și rezultă din cele enunțate mai sus, distincția între cele două tipuri de majorități este aceea că dacă una privește întrunirea legală a organului colegial, cealaltă, raportată la primă, este impusă pentru ca un act administrativ să poată fi adoptat în mod valabil. Este, așadar, necesar a nu se face confuzie între *quorum* și *majoritate*, întrucât primul se referă la numărul de membri necesar ca un organ să lucreze valabil, iar cel de-al doilea se referă la numărul de voturi necesare ca un act să fie legal adoptat[4]. Consensul reprezintă o procedură care impune exprimarea voinței tuturor membrilor organului colegial.

În proiectul de Cod administrativ regăsim definite, în art. 5 lit. jj), ll) și mm) pentru prima dată, cele trei tipuri de majoritate. **Majoritatea absolută** reprezintă *primul număr natural strict mai mare decât jumătate din totalul membrilor în funcție ai organului colegial;* **majoritatea calificată** reprezintă *primul număr natural care este mai mare decât valoarea numerică rezultată în urma aplicării fracției/procentului stabilit prin lege,*

---

[1] V. Vedinaș, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 216.

[2] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția comentată și adnotată*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 285; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 303.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 323.

[4] R.A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ*, *op. cit.*, p. 139.

la totalul membrilor organului colegial stabilit în condițiile legii; **majoritatea simplă** este *primul număr natural care este mai mare decât jumătate din totalul membrilor prezenți la o ședință a organului colegial, cu condiția îndeplinirii cvorumului.*

Regula semnării și contrasemnării actului

Dacă semnarea unui act administrativ este o operațiune care este efectuată de organul de la care actul emană, contrasemnarea reprezintă operațiunea prin care un alt organ administrativ sau o structură din interiorul acestuia își depune semnătura pe actul administrativ, după semnătura organului emitent, în semn de acord și asumare a executării ori de confirmare a legalității actului administrativ respectiv[1]. De aceea, în opinia unor autori *„ceea ce reprezintă însă elementul caracteristic și definitoriu al contrasemnării este că valorează un prim control de legalitate. Contrasemnarea se face, de obicei, de persoana căreia legea îi recunoaște dreptul de a face un prim control de legalitate, așa cum este secretarul u.a.t."*[2].

Astfel, decretele Președintelui, din punct de vedere al acestor două modalități procedurale, sunt de două categorii:

a) decrete care sunt semnate numai de către Președinte;

b) decrete care sunt semnate de către Președinte și sunt contrasemnate de către primul-ministru.

Hotărârile de Guvern și Ordonanțele de Guvern sunt supuse în totalitate regulii semnării lor de către primul-ministru și contrasemnării de către **miniștrii care au obligația punerii lor în executare**[3] [art. 108 alin. (4) din Constituție]. Hotărârile consiliului local, potrivit articolului 47 din Legea nr. 215/2001, republicată, se **contrasemnează pentru legalitate de secretarul unității administrativ-teritoriale.** Aceeași regulă este aplicabilă și pentru hotărârile consiliului județean.

Obligația încheierii unei minute

Potrivit prevederilor Legii nr. 52/2003, punctele de vedere exprimate cu ocazia desfășurării ședințelor autorităților administrației publice locale se consemnează într-o minută, care va include și votul fiecărui membru, cu excepția cazului în care s-a hotărât ca votul să fie secret.

Motivarea am analizat-o deja atunci când am abordat **forma actului administrativ,** astfel că nu vom insista asupra ei. Vom adăuga numai faptul că, deși o lungă perioadă de timp s-a considerat că autoritățile nu sunt ținute să-și motiveze actul decât dacă legea le obligă expres, din ce în ce mai mult se recunoaște nevoia de a se proceda la motivare, ca o condiție de legalitate a actelor administrative[4].

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 56.

[2] M. Voican, *Actul administrativ. The ultimate theory,* Ed. Universitară, Craiova, 2018, p. 170.

[3] Exemplu H.G. nr. 859/2014 privind aprobarea Strategiei guvernamentale pentru dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii și îmbunătățirea mediului de afaceri din România – orizont 2020, publicată în M. Of. nr. 743 din 13 octombrie 2014, este contrasemnată de ministrul economiei, ministrul delegat pentru întreprinderilor mici și mijlocii, secretarul general al Guvernului, ministrul finanțelor publice, ministrul delegat pentru buget, ministrul delegat pentru învățământ superior, cercetare științifică și dezvoltare tehnologică, ministrul educației naționale, ministrul muncii familiei și protecției sociale și persoanelor vârstnice și ministrul pentru societatea informațională.

[4] R.A. Lazăr, *art. cit,* în RDP nr. 3/2003, pp. 95-96.

O decizie este motivată, după cum mărturisea Bernard Pacteau, atunci când enunță motivele de fapt și de drept pentru care autorul său a considerat-o justificată[1]. Ea reprezintă o condiție de legalitate externă a actului, care face obiectul unei aprecieri *in concreto,* după natura acestuia și contextul adoptării sale[2].

Trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere, potrivit articolului 31 din Legea nr. 24/2000, la *cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmărite, implicațiile asupra reglementării în vigoare* și *fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului.* În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt și de drept care au impus adoptarea actului. Motivarea survine astfel ca o consecință a exigenței ca fiecare act administrativ, cu caracter normativ sau individual, să aibă o cauză, un motiv, care poate să fie de fapt sau de drept[3], motivul de fapt constând în condițiile necesare ca autoritatea publică să poată emite actul, în timp ce motivul de drept constă în normele legale pe care se bazează autoritatea în emiterea actului administrativ. Din această perspectivă, utilitatea motivării actului administrativ se relevă sub mai multe aspecte: prin motivare are loc o explicare a actului și în acest fel se previn posibile conflicte între administrație și uzagerii serviciilor pe care aceasta le prestează; obligă administrația să se călăuzească, în acțiunile sale, după normele legale; motivarea permite un control mai riguros din partea tuturor titularilor dreptului de a controla, indiferent că este vorba despre superiorul ierarhic, opinia publică, instanța de judecată sau alt titular[4]. Atragem atenția asupra unei practici deficitare, în opinia noastră, în sensul că se invocă un act în integralitatea sa și nu prevederile din actul normativ care au aplicabilitate în emiterea sau adoptarea unui act administrativ.

§ 12.5. Forme procedurale ulterioare emiterii actului

De unele din aceste forme procedurale se leagă **momentul producerii de efecte juridice** de către actele administrative.

Astfel, **comunicarea** este operațiunea procedurală care vizează **actele administrative cu caracter individual,** care produc efecte juridice din momentul comunicării lor celor interesați. Doctrina o definește ca fiind *operațiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoștință celui interesat un act administrativ, fie prin predare directă acestuia, fie prin afișare la domiciliul sau sediul lui, sau prin alte mijloace*[5].

Publicarea vizează, de regulă, **actele administrative cu caracter normativ,** dar și **unele acte cu caracter individual.** Ea este definită în doctrină ca reprezentând *operațiunea*

---

[1] B. Pacteau, *Les juges de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977, p. 45.

[2] L. Vișan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în RDP nr. 4/2005, p. 26.

[3] A. Negoiță, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 1992, p. 43.

[4] E. Albu, *Motivarea actelor administrative-garanție a dreptului la o bună administrație (administrare),* în RDP nr. 4/2010, p. 52.

[5] R.N. Petrescu, *Drept administrativ, op. cit.,* 2009 p. 327.

materială prin care un act administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă[1].

Exemplu: hotărârile Guvernului, care pot avea atât caracter normativ, cât şi caracter individual[2], se supun obligatoriu publicării, în caz contrar intervenind sancţiunea evocată pentru decrete şi ordonanţe, respectiv **inexistenţa.**

Constituţia admite totuşi o excepţie de la regulă, este vorba de hotărârile cu caracter militar, care nu se publică în Monitorul Oficial, ele se comunică numai instituţiilor interesate. Articolul 11 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, prevede că, în vederea intrării lor în vigoare, legile, ordonanţele şi hotărârile Guvernului, actele normative ale autorităţilor administraţiei centrale de specialitate, subordonate sau autonome, se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Ordinele prefectului se publică şi ele în monitoarele oficiale ale judeţelor, potrivit art. 55 alin. (2) din Regulamentul[3] aprobat prin H.G. nr. 561/2009.

Potrivit Legii nr. 52/2003, minuta care se încheie în timpul şedinţei publice a autorităţii administraţiei publice locale, se afişează la sediul acesteia şi se publică pe site-ul propriu.

§ 13. Forţa juridică a actelor administrative

13.1. Actul administrativ l-am definit ca *forma juridică principală de activitate a administraţiei publice.*

Prin această formulare, *am plasat actul administrativ în categoria actelor juridice, el fiind deci* ***un tip de act juridic.***

Specific actelor juridice este faptul că ele *reprezintă manifestări de voinţă făcute cu scopul de a modifica realitatea juridică existentă, acest lucru realizându-se prin* ***naşterea, modificarea sau stingerea de efecte juridice.***

Problema forţei juridice a actelor administrative mai este analizată în doctrină şi sub titulatura **eficienţa actelor administrative**[4].

Ceea ce fundamentează forţa juridică a efectelor pe care le produc actele administrative este *prezumţia că ele au fost emise cu respectarea tuturor condiţiilor impuse de lege, în accepţiunea lato sensu, pentru emiterea lui şi care îmbracă trei forme*[5]:

a) prezumţia de legalitate[6], prin care este subînţeleasă condiţia actului administrativ de a corespunde Constituţiei, legii şi actelor juridice emise în baza legii. Este o prezumţie relativă, o prezumţie *iuris tantum,* care se află la baza regimului juridic al actului administrativ, caracterul ei relativ rezultând din faptul că ea poate fi răsturnată în cazul în

---

[1] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.,* p. 135.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 61-63.

[3] Regulament privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

[4] I. Iovănaş, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad,1997, p. 52.

[5] *Idem*, pp. 61-63.

[6] Autorii francezi o denumesc *„prezumţia de conformitate cu dreptul"* – J. Rivero, J. Waline, *op. cit.,* p. 107.

care actul administrativ a fost atacat în fața instanțelor de contencios administrativ, iar acestea constată nelegalitatea lui[1].

Astfel, într-o valoroasă lucrare se arată că *„principiul legalității administrației este considerat ca* ***pilon esențial al statului de drept*** *și, împreună cu separarea structurală a puterii statale în trei puteri,* ***trebuie să garanteze libertatea cetățeanului împotriva impunerii fără limite a executivului***"[2].

Prezumția de legalitate, în doctrină, *indică fundamentul și justificarea obligației de supunere imediată față de lege a actelor administrative în statul de drept*[3].

b) prezumția de autenticitate, care evocă acea trăsătură care prezumă *condiția actului administrativ de a fi emis de organul menționat prin forma sa exterioară, și anume ștampilă, antet, semnături etc.*

c) prezumția de veridicitate, potrivit căreia actul administrativ *este prezumat a corespunde adevărului.*

13.2. Din aceste trei prezumții care fundamentează forța efectelor unui act administrativ, desprindem concluzia că actul respectiv se impune subiectelor de drept care sunt în egală măsură obligate să-l respecte sau să-l execute.

Cum s-a subliniat de mai multe ori în literatura de specialitate[4], cele două categorii de obligații nu se confundă, distincția dintre ele fiind atrasă de consecințele juridice și de subiectele de drept care cad sub incidența lor.

Obligația de respectare este o obligație de *a nu face* și ea *vizează orice subiect de drept, nu doar pe cel sau cei care sunt însărcinați cu punerea în executare a actului respectiv, sfera acestora fiind astfel mai mare decât a celor care au misiunea executării actului.*

Obligația de executare este o obligație de *a face* și *privește exclusiv acele subiecte de drept care au obligația punerii în executare a actului administrativ.*

În dreptul civil se consideră că această obligație poate fi de **executare unică** (exemplu – predarea unui bun) sau de **executare succesivă,** la diferite intervale de timp (exemplu – medicul care îngrijește pacientul[5]).

Forța juridică a actului administrativ este condiționată de mai multe elemente:

a) *locul organului emitent* în sistemul organelor administrației publice;

b) *natura organului emitent,* din punct de vedere al caracterului și competenței sale materiale și teritoriale;

c) *categoria de act,* respectiv un act cu caracter individual sau cu caracter normativ.

Ca o consecință a forței juridice a actelor administrative și ca o particularitate a acestora, în același timp, regăsim regula *executării din oficiu a actelor,* cunoscută și sub denumirea de *principiul executio ex officio.*

---

[1] D. A. Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,*vol. II, ed. 4, p. 52.

[2] J. Ziller, *Droit administratif européen,* Office des publications officiells des Communautés Européennes, Bruylant, 1994, vol. I, p. 219.

[3] D. Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare și jurisprudențiale franceze și comunitare în materie. Scurte considerații referitoare la sistemul juridic românesc,* în RDP nr. 1/2006, p. 35.

[4] R. Ionescu, *Curs de drept administrativ,* Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970, p. 260.

[5] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor în reglementarea NCC,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, București 2014, p. 24.

Pentru a se putea face apel la forța de constrângere a statului, trebuie ca un act juridic să fie executoriu, ceea ce impune *învestirea lui cu forță juridică executorie.*

În cazul actelor administrative, o asemenea operațiune nu se mai impune, pentru că *actul însuși este titlul executoriu.*

Aceasta înseamnă că *se poate trece la executarea actului administrativ direct în baza lui, fără a mai fi necesară învestirea lui cu forță juridică executorie, actul însuși fiind un titlu executoriu*[1].

Regula **executării din oficiu** deosebește astfel actele civile, care pentru a fi executate au nevoie de un titlu executor, de cele administrative. Atunci când obligația rezultată din act nu e îndeplinită de bună voie, cel îndreptățit a pretinde executarea acelei obligații poate cere intervenția forței de constrângere a statului direct în baza actului respectiv, fără a fi nevoie de învestirea actului cu titlu executor[2].

§ 14. Efectele actelor administrative

§ 14.1. Concept

Sub această titulatură, analizată uneori în doctrină sub denumirea de *eficiența actelor administrative*[3], iar de alți autori sub cea de *efectele juridice ale actelor administrative*[4], înțelegem să evocăm, într-o accepțiune mai largă, toate *consecințele unui act administrativ.*

Aceste consecințe, la rândul lor, sunt de două feluri:

a) *consecințe (efecte) juridice*, care vor constitui obiectul nostru de analiză;

b) *alte consecințe (efecte)*, de natură economică, socială, culturală etc., care exced prezentului curs.

În ceea ce privește ***efectele juridice ale actelor administrative***, urmează să analizăm trei aspecte:

a) *momentul* de la care ele încep să se producă;

b) *întinderea* efectelor juridice ale actelor administrative;

c) *încetarea* acestor efecte juridice.

14.2. Momentul de la care actul administrativ începe să producă efecte juridice

Se impune dintru început precizarea dacă avem în vedere *organul emitent* sau *alte subiecte de drept.*

1. Astfel, **pentru organul emitent**[5] actul administrativ produce efecte din *chiar momentul adoptării sale.* Aceste efecte constau în:

a) obligația de a-l face cunoscut, prin *publicare* sau *comunicare;*

b) obligația de a nu-l modifica sau abroga decât după procedura îngăduită de lege.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 66-68.

[2] I. Dragoman, *Actele autorităților militare*, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 322.

[3] I. Iovănaș, *Drept administrativ*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 52.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, 66.

[5] Cum se exprimă autorii francezi, *decizia produce efecte imediat ce a fost luată, administrația este ținută să se conformeze conținutului ei.* (J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 110).

2. **Pentru celelalte subiecte de drept,** și anume pentru cele care cad sub incidența actului, trebuie făcută distincția între *felul actului*, respectiv dacă avem de-a face cu *un act normativ sau cu un act individual.*

Legislația și doctrina au fundamentat teza după care *actele normative produc efecte juridice de la* ***data publicării lor,*** iar *actele individuale de la* ***data comunicării*** *lor.*

Această problemă *nu mai poate fi privită atât de categoric*, deoarece, cum am mai avut prilejul să arătăm, sunt *acte individuale pentru care Constituția prevede obligativitatea publicării lor în Monitorul Oficial, sub sancțiunea inexistenței lor, în caz contrar.* Este vorba, spre exemplu, despre Hotărârile Guvernului, care pot fi atât normative, cât și individuale.

Apreciem că se impune **reformularea** tezei privind momentul de la care actele administrative produc efecte juridice, de o manieră care să acopere toate aspectele. Vom spune astfel că actele administrative ***încep să producă efecte juridice din momentul în care ele au fost aduse la cunoștință, în formele prevăzute de lege***[1].

Prin această formulare, avem în vedere atât *modalitatea comunicării, specifică actelor individuale,* cât și cea *a publicării, cu admiterea unor excepții.*

Regula *aducerii la cunoștință* a actelor administrative trebuie corelată cu principiul ancestral de drept, concentrat în adagiul *nemo censetur ignonare legem*, potrivit căruia *nu este posibil să te aperi în justiție invocând necunoașterea legii.*

Acestui *drept al statului, de a-ți impune cunoașterea legii* și de a nu te absolvi de vină în cazul în care nu o cunoști, îi corespunde *obligația lui*, de *a face această lege* (în sens larg „lege") *cunoscută.*

Potrivit articolului 78 din Constituție, legea intră în vigoare la **3 zile de la data publicării** sau **la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.**

De la principiul că *actele administrative produc efecte juridice din momentul în care au fost aduse la cunoștință*, există unele excepții:

a) o primă categorie de excepții vizează ***actele administrative recognitive sau declarative.***

În principiu, *actele administrative* ***produc efecte juridice pentru viitor, sunt active, nu retroactive***[2].

Exemplu de acte declarative sunt **certificatele de stare civilă**, care atestă faptul juridic al nașterii sau decesului care s-a petrecut înaintea emiterii lor și care constată astfel o situație juridică preexistentă, ele producând efecte juridice de la o dată anterioară emiterii lor.

b) a doua categorie de excepții o reprezintă *actele administrative care produc efecte juridice de la o dată ulterioară aducerii lor la cunoștință.*

Astfel, potrivit art. 78 din Constituție, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

Această a doua modalitate *„este utilizată mai ales în acele cazuri în care intrarea în vigoare a legii presupune o serie de operațiuni prealabile, care pot solicita un anumit interval de timp"*[3].

---

[1] În același sens, I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 52.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 69; I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 53.

[3] V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Constituția comentată și adnotată*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 241.

Posibilitatea intrării în vigoare la o dată ulterioară publicării subzistă şi în cazul Ordonanţelor, al Hotărârilor Guvernului şi al Decretelor Preşedintelui. Astfel, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, prevede că *legile şi ordonanţele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor.* În ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, articolul 12 alin. (2) din acelaşi act normativ prevede că ele *intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiţia depunerii la Camera competentă să fie sesizată, dacă în conţinutul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.*

Desprindem astfel concluzia *recunoaşterii unor categorii de acte administrative care produc efecte juridice ulterior aducerii lor la cunoştinţă, realizată prin publicare în Monitorul Oficial sau altă modalitate recunoscută de lege*[1].

14.3. Întinderea efectelor juridice ale actelor administrative

§ 20. Abordarea acestei probleme impune distincţia *după cum ne aflăm în prezenţa unui act administrativ cu caracter normativ sau individual.*

Actele cu *caracter normativ produc efecte juridice pentru dreptul administrativ, dar şi pentru alte ramuri de drept, cu excepţia celui penal.*

Fundamentul acestei excepţii îl regăsim în art. 73 alin. (3) lit. h), potrivit căruia *„infracţiunile, pedepsele şi regimul executării lor"* sunt de domeniul legii organice[2].

Cât priveşte actele cu caracter individual, acestea sunt izvoare de drept, în principal, pentru dreptul administrativ, dar şi pentru alte ramuri de drept. Exemplu actele de stare civilă produc efecte juridice şi în sfera civilului, a dreptului familiei.

Problema **întinderii efectelor juridice ale actelor administrative** trebuie analizată şi sub aspectul **întinderii în spaţiu** a acestor efecte. Actualul Cod civil, sub titulatura *teritorialitatea legii civile,* analizează în articolul 7 **întinderea efectelor în spaţiu ale actelor administrative**, atât în ceea ce priveşte **actele care emană de la administraţia centrală**, cât şi **cele care emană de la administraţia locală.** Astfel, în alin. (1) se prevede că *„actele normative adoptate de autorităţile şi instituţiile publice centrale se aplică pe întreg teritoriul ţării, afară de cazul în care se prevede altfel"*, iar în alin. (2) prevede că *„actele normative adoptate, în condiţiile legii, de autorităţile şi instituţiile administraţiei publice locale se aplică numai în raza lor de competenţă teritorială".*

Deşi textul face referire, prin denumirea lui, la *legea civilă,* în realitate el conţine reglementări cu privire la *legea administrativă,* în sensul larg al termenului, respectiv la actele administrative care, cum menţionam anterior, produc efecte juridice şi pentru alte

---

[1] Exemplul elocvent poate fi dat prin invocarea art. 4 din O.G. nr. 2/2001, care prevede că actele normative care reglementează contravenţii intră în vigoare, de regulă, *în termen de 30 zile de la data publicării sau de la data aducerii lor la cunoştinţă publică,* potrivit legii, afară de cazul când ele prevăd un termen mai lung.

[2] Se cuvine aici să facem o precizare în ceea ce priveşte ordonanţele de urgenţă, despre care, chiar dacă în varianta iniţială Constituţia nu prevedea că ele pot să reglementeze şi materii ale legilor organice, doctrina, în cea mai mare parte, şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale au admis că pot să reglementeze şi materii ale legilor organice. În prezent, art. 115 alin. (5) teza finală prevede expres o asemenea posibilitate. În această situaţie, este firesc ca prin ordonanţă de urgenţă să se poată consacra şi infracţiuni, şi astfel să se poată reglementa şi în materia dreptului penal, astfel încât teza excepţării dreptului penal de la întinderea efectelor actelor administrative trebuie nuanţată. (A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* ed. a IV-a, vol. II, p. 70 şi nota de subsol 1).

ramuri ale dreptului, inclusiv pentru dreptul civil. O hotărâre a Guvernului care pune în executare o lege referitoare la dreptul de proprietate va reprezenta astfel, în primul rând, un act administrativ, din punct de vedere al naturii sale, dar și o „lege civilă" prin prisma efectelor pe care le produce în planul dreptului civil.

Dincolo de aceste aspecte, este, în opinia noastră, criticabilă, asimilarea pe care legiuitorul o face între *actul administrativ* și *legea civilă*. Ea intervine în același spirit în care autorii de drept privat încearcă să-și *„extindă"* obiectul de cercetare către instituții care aparțin altor ramuri de drept, să și le *„aproprieze"* transferându-le în sfera dreptului civil, tendință care nu este nici pe departe nouă și pe care nu numai că nu o împărtășim, dar evident că ne vom strădui, cu argumente științifice, academice, să o contracarăm, apărând instituțiile dreptului public[1].

14.4. Încetarea producerii de efecte juridice de către actele administrative

Orice act juridic, inclusiv actul administrativ, produce efecte juridice ***până în momentul în care are loc scoaterea din vigoare a respectivului act.***

Se cuvine să facem distincție între *încetarea producerii de efecte juridice, în general*, și *încetarea producerii unor efecte determinate, și anume obligația de executare*, care se produce prin faptul material al aducerii ei la îndeplinire[2].

Scoaterea din vigoare a unui act administrativ, la rândul ei poate avea loc în mai multe moduri:

a) **prin anulare, de către instanța de judecată**, care își fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) **prin retractare, de organul care l-a emis;**

d) **prin abrogare**, care se poate dispune de organul emitent, organul ierarhic superior sau Parlament, unica autoritate legiuitoare a țării;

e) încetarea efectelor actului **în alte moduri**[3], de exemplu intervenția unui fapt material, cum ar fi decesul persoanei sau executarea unei obligații materiale, precum desființarea sau edificarea unei construcții.

La această categorie trebuie să avem în vedere și **prescripția,** care este reglementată de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, astfel cum a fost ea aprobată prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

§ 15. Suspendarea actelor administrative

15.1. Operațiunea de suspendare a efectelor unui act juridic poate fi definită ca reprezentând *întreruperea producerii de efecte de către actul în discuție* sau *încetarea temporară a efectelor actelor administrative*[4].

---

[1] În același spirit, a se vedea capitolul privind funcția publică și funcționarul public, secțiunea consacrată disputelor cu specialiști în dreptul muncii asupra statutului juridic al funcționarului public.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, 71-72, pp. 69-84; I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 53.

[3] I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 66-67; V. Prisăcaru, *op. cit.*, p. 234.

[4] În același sens, I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 54. Alți autori o definesc ca fiind *„situația în care un act administrativ, fără a fi desființat, nu se aplică în mod temporar și provizoriu"*. (M. Preda, *op. cit.*, p. 190).

Considerăm că trebuie făcută distincția între *suspendarea unui act juridic*, care înseamnă întreruperea producerii oricărui efect de către actul respectiv și *suspendarea efectelor sale juridice*, care semnifică întreruperea efectelor cu acest caracter ale actului respectiv.

15.2. Fundamente constituționale privind instituția suspendării

a) Referitor la *suspendarea ca sancțiune care privește un act administrativ, temeiul ei constituțional îl regăsim în art. 123 alin. (5), care consacră dreptul prefectului de a ataca în contenciosul administrativ un act adoptat de consiliul local, consiliu județean sau primar, actul atacat fiind* ***suspendat de drept***[1].

b) *Suspendarea ca sancțiune administrativ-disciplinară*, o regăsim consacrată în mai multe articole.

Astfel, art. 95 reglementează instituția *„suspendării din funcție"* a Președintelui României, calificată în doctrină a reprezenta forma de *„răspundere politică"* a acestuia sau *„răspunderea administrativ-disciplinară a șefului de stat"*. Un alt text este cel al art. 108 alin. (2) care prevede *suspendarea din funcție a miniștrilor.*

15.3. Regimul juridic general al suspendării actelor administrative

Vom analiza această materie, sub mai multe aspecte, și anume:

a) cauzele care determină intervenția suspendării;

b) efectele suspendării;

c) organele care pot dispune suspendarea;

d) categoriile de suspendare.

15.3. 1. Cauzele care pot determina intervenția suspendării sunt următoarele:

1. Ca regulă generală, *suspendarea intervine atunci când există îndoieli* (dubii) cu privire la legalitatea unui act administrativ.

Suspendarea ne apare ca o garanție a asigurării legalității actului administrativ, în emiterea, dar și în executarea lui[2], care intervine doar în situații de excepție.

2. În al doilea rând, suspendarea poate interveni atunci când se aplică o anumită sancțiune administrativ-disciplinară unui funcționar public sau unei altei persoane încadrată într-un organ public.

15.3.2. Efectele juridice ale suspendării actului administrativ au ca notă dominantă faptul că se produce o *întrerupere* a efectelor, o *încetare vremelnică* a producerii lor, urmând ca, după încetarea cauzelor care au determinat intervenția suspendării, să se producă fie *repunerea în vigoare a actului*, fie *scoaterea lui din vigoare* prin căile prevăzute de lege.

15.3.3. În ceea ce privește **organele care pot dispune suspendarea**, putem întâlni una din următoarele situații:

– suspendarea dispusă de **organul emitent** al actului;

---

[1] Constatăm că acest text consacră un tip de suspendare și anume suspendarea de drept, care intervine *ope legis*, și anume în temeiul unui text de lege (lege fundamentală sau altă lege).

[2] A se vedea, în același sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 94-97; Al. Negoiță, *op. cit.*, p. 138.

– suspendarea dispusă de **organul ierarhic superior**. Organul emitent şi cel ierarhic superior au şi drept de revocare, nu doar de suspendare a actului, conform principiului de drept *qui potest majus, potest et minus*[1] (cine poate mai mult, poate şi mai puţin).

– suspendarea dispusă de **instanţa de judecată**. Precizăm că actuala lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004 consacră două tipuri de acţiuni în suspendare, una care poate fi introdusă odată cu reclamaţia administrativă, în cadrul procedurii prealabile, şi alta care poate fi introdusă odată cu acţiunea principală (sau ulterior introducerii acţiunii principale), regimul acestor două tipuri de suspendări urmând a-l dezvolta odată cu analiza instituţiei contenciosului administrativ.

– suspendarea dispusă de **legiuitor** sau de **autorul actului**. Poate fi vorba despre însuşi legiuitorul constituant, şi avem în vedere art. 123 alin. (5) din Constituţie, care prevede că *atacarea de către prefect a unui act al consiliului local, cel judeţean sau al primarului atrage* ***suspendarea de drept*** *a actului dedus judecăţii.* În egală măsură, poate fi vorba despre legiuitorul organic, art. 22 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, prevede că *atacarea de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici a unui act ilegal în materia funcţiei publice atrage* ***suspendarea de drept*** *a actului respectiv.*

15.3.4. Ultima problemă care se cuvine a fi analizată vizează **tipurile (categoriile) de suspendare,** existând două tipuri de suspendare:

1) *suspendarea de drept* sau legală, care intervine *ope legis*, în baza unui text de lege;

2) *suspendarea dispusă de anumite autorităţi publice,* care, la rândul ei, este de mai multe feluri:

– *suspendarea dispusă de instanţa de judecată.* Astfel, art. 14 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ dispune că *instanţa poate să procedeze la suspendarea actului în cazul în care există motive bine justificate şi pericolul producerii unor pagube iminente,* cererea fiind formulată *odată cu sesizarea făcută în cadrul procedurii prealabile.* Articolul 15 din acelaşi act normativ reglementează *al doilea tip de suspendare,* care *poate fi solicitată odată cu acţiunea principală, prin aceeaşi cerere sau printr-o cerere separată.*

– *suspendarea dispusă de alte autorităţi publice*, şi implicit prin alt gen de acte decât cele specifice procedurii judecătoreşti.

Astfel, cum menţionam, prin **decret al Preşedintelui** poate fi suspendat din funcţie acel ministru împotriva căruia s-a cerut urmărirea penală.

Preşedintele, la rândul său, poate fi suspendat din funcţie, prin **hotărârea Parlamentului**, în cazul în care a încălcat grav Constituţia.

§ 16. Revocarea actelor administrative

16.1. Revocarea este definită de majoritatea autorilor ca fiind *operaţiunea juridică prin intermediul căreia organul emitent sau organul ierarhic superior acestuia desfiinţează (scoate din vigoare) un act*[2].

---

[1] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 54.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 83; I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 55.

Revocarea este de două feluri:

a) ***retractarea***, atunci când desființarea actului se face de *organul emitent;*

b) ***revocarea propriu-zisă***, atunci când se face de *organul ierarhic superior celui emitent.*

16.2. Cauzele care determină revocarea pot fi analizate din două puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al **caracterului (conținutul) cauzei**, identificăm:

– revocarea intervenită pentru cauze de *nelegalitate* a actului;

– revocare care intervine pentru cauze de *neoportunitate* a acestuia.

b) din punctul de vedere al **momentului în care intervin față de emiterea actului, cauzele revocării**, indiferent că vizează nelegalitatea sau neoportunitatea lui, pot fi:

– cauze *anterioare* emiterii actului, care determină ca efectele juridice ale revocării să fie *ex tunc*, deci *pentru trecut*;

– cauze *concomitente* cu emiterea/adoptarea actului, determină efecte juridice *ex tunc*;

– cauze *ulterioare* emiterii/adoptării actului, care produc efecte juridice *ex nunc (pentru viitor).*

În doctrină este unanim admis că revocarea este o specie a nulității, dar că, în același timp, este și un principiu al regimului juridic al actului administrativ.

Deși revocarea reprezintă *un caz particular al nulității*[1], ea se deosebește de anulare, dar și de suspendare, din mai multe puncte de vedere:

a) din punctul de vedere al **cauzelor** care le determină, *revocarea, ca și anularea, intervin atunci când există* ***certitudinea*** *că actul este viciat, pentru cauze de nelegalitate sau neoportunitate a lui,* pe când *suspendarea intervine când există* ***dubii, îndoieli*** *cu privire la nelegalitatea actului;*

b) din punctul de vedere al **autorităților care pot dispune cele trei tipuri de operațiuni juridice,** desprindem următoarea situație:

– revocarea *poate fi dispusă, atât de organul emitent, cât și de cel ierarhic superior.* Există unele categorii de autorități ale administrației publice *care nu au organe ierarhic superioare și ale căror acte pot fi revocate doar de ele, pot fi astfel doar* ***retractate;***

– suspendarea *poate fi dispusă de autoritățile competente să decidă revocarea,* precizând situația existenței organelor autonome, care nu au autoritate ierarhic superioară, dar și *un alt organ public competent, de regulă instanța de judecată;*

– anularea poate fi *dispusă atât de organul ierarhic superior*, dacă există un asemenea organ, cât și de *instanța de judecată* sau *exclusiv de instanța de judecată în cazul existenței unor acte emise de autoritățile administrative care nu au organ ierarhic superior;*

c) din punct de vedere al **efectelor produse,** *suspendarea produce doar întreruperea, încetarea cu caracter temporar a acestor efecte,* în vreme ce *anularea și revocarea produc încetarea, cu caracter definitiv,* a lor.

16.3. Excepțiile de la principiul revocabilității

De la *principiul revocabilității actelor administrative*, există *excepții care privesc exclusiv actele administrative cu caracter individual, deoarece actele administrative normative sunt oricând revocabile*[2].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 83.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, pp. 85-93, I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 56.

Aceste excepții sunt deduse *fie din natura actului, fie din efectele pe care le-au produs, fie din voința legiuitorului*[1].

Identificăm, în consonanță cu tezele exprimate în doctrină[2], cu soluțiile promovate de legislație și jurisprudență, și în conformitate cu criteriile pe care le-am enunțat mai sus, următoarele categorii de excepții:

a) *actele administrative cu caracter jurisdicțional* – sunt emise/adoptate după o procedură specială, guvernată de principii similare procedurii judiciare, ele intervenind atunci când există un litigiu în domeniul administrației active care se impune a fi soluționat;

b) *actele administrative care fie dau naștere la raporturi de drept privat* (civile, de drept al muncii), fie *sunt emise ca urmare a existenței unor contracte civile sau administrative.*

Este vorba de *actele administrative condiție* (sau condițiune, în dulcele grai interbelic), a căror existență a fost fie acceptată[3], fie negată[4].

Dintr-un act administrativ se pot naște și raporturi de muncă[5], cum ar fi o dispoziție de repartizare în muncă emisă de direcțiile de muncă și ocrotire socială.

În doctrină s-a pus problema determinării momentului în care actul intră în circuitul civil. Poate fi vorba despre **momentul comunicării actului** sau **despre un alt moment.**

Unul dintre cazurile întâlnite în practica judiciară, care prezintă relevanță sub aspectul momentului intrării actului în circuitul civil, îl reprezintă acela care se referă la actul administrativ prin care se conferă un drept de proprietate titularului, cu expresă referire la certificatele de atestare a drepturilor de proprietate ce au fost emise, în baza H.G. nr. 834/1991[6] privind stabilirea și evaluarea unor terenuri deținute de societățile comerciale cu capital de stat de către ministerele de resort, ca organe ale administrației de stat.

Practica a stabilit în mod constant că **momentul intrării în vigoare** a unor asemenea certificate este **momentul când ele au fost înscrise în cartea funciară**, operațiune care constituie o formă de publicitate, în acest fel actul devenind opozabil erga omnes.

Constatăm că intrarea în circuitul civil se produce nu în momentul comunicării actului, ci în alt moment[7].

Cât privește **actele administrative care au fost emise în baza unui contract civil**, rațiunea acestei excepții, cum s-a subliniat deja în doctrină, rezidă în faptul că actul administrativ care precede un asemenea contract, în condițiile în care contractul s-a încheiat deja, devine o parte componentă a acestuia, un *instrument juridic*[8] *de care depinde executarea însăși a contractului*, ceea ce înseamnă că, dacă s-ar admite revocarea actului administrativ, aceasta ar determina *chiar rezilierea contractului, ceea ce nu este admis a se realiza de organul administrativ, ci doar de instanța judecătorească.*

Exemplu, în baza unui **ordin de repartizare** a fost încheiat un **contract de închiriere**.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, pp. 85-86.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 90, I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 56.

[3] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 321.

[4] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 279.

[5] I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 57-58.

[6] Publicată în M. Of. nr. 259 din 20 decembrie 1991, modificată și completată ulterior prin H.G. nr. 170/1995, H.G. nr. 95/1997, H.G. nr. 468/1998, H.G. nr. 540/2003, H.G. nr. 1541/2004 și H.G. nr. 107/2008.

[7] I. Rîciu, *art. cit.*, p. 144.

[8] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 219.

Pentru ocrotirea stabilității raporturilor juridice, ordinul de repartizare nu mai poate fi revocat, el intrând în sfera circuitului civil. De altfel, **asigurarea ocrotirii stabilității juridice este și rațiunea acestei excepții**[1].

c) *actele administrative care au fost executate material* – sunt exceptate de la principiul revocabilității din rațiuni care țin de efectele materiale, economice pe care le-au produs și de ineficiența pe care ar avea-o un act de revocare în condițiile în care realizarea materială a actului s-a produs deja. Rațiunea excepțării acestei categorii de acte constă în faptul că **prin revocarea lor nu se poate restabili situația materială anterioară**[2].

Susținem însă opinia care a fost deja exprimată în doctrină, că în cazul în care *orice act administrativ exceptat de la principiul revocabilității a fost obținut prin manopere frauduloase, dolozive, el nu se mai poate bucura de caracterul irevocabil*[3]. Fac totuși excepție, și în această situație, actele administrative jurisdicționale și cele executate material, pentru care irevocabilitatea subzistă, din rațiuni care țin de însăși excepțarea lor de la principiul revocabilității.

d) *Actele administrative declarate irevocabile printr-o dispoziție a legii* sau care *au generat drepturi subiective garantate de lege sub aspectul stabilității*[4].

Soluția este impusă de principiul simetriei juridice, care obligă ca un act juridic să fie desființat printr-un alt act juridic care are aceeași forță juridică sau o forță juridică superioară.

Deși există anumite asemănări cu categoria enunțată mai sus, nu există totuși identitate de situații, în prima categorie *legiuitorul decide că* ***anumite acte administrative nu pot fi revocate,*** iar în cea de-a doua categorie *decizia legiuitorului* ***vizează anumite categorii de raporturi juridice pe care le garantează sub aspectul stabilității.***

Constatăm că în această a doua situație, *nu actul însuși este garantat, ci raportul juridic care se naște din act.*

e) *Actele administrative prin care se aplică sancțiuni specifice celor trei forme de răspundere existente în dreptul administrativ*[5].

Aceste acte, denumite de unii autori *„acte de sancționare"*[6], nu pot să fie revocate de organul care le-a emis sau de cel ierarhic superior, ci de autoritățile și după procedura stabilite prin reglementări speciale.

16.4. Problema revocării actelor administrative în dreptul european

Curtea de Justiție de la Luxemburg a procedat la încorporarea în dreptul european a unui set de principii existente în sistemele naționale ale statelor membre, printre care se regăsește și **principiul revocării actelor administrative,** urmare a constatării că tratatele constitutive nu conțineau referiri la această materie[7].

---

[1] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 57.

[2] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 60.

[3] T. Drăganu, *Actele de drept administrativ, op. cit.*, p. 61; T. Drăganu, *Câteva considerații cu privire la actele de drept administrativ obținute prin manopere frauduloase"*, în Justiția Nouă nr. 5/1961; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 324.

[4] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 59.

[5] În partea consacrată acestei probleme, vom identifica trei astfel de forme, respectiv *răspunderea administrativ disciplinară, contravențională* și *patrimonială.*

[6] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 61.

[7] J. Boulois, R.-M. Chevallier, *Grands arrêts de la Cour des Justice du Communautés Européennes,* Tome I, 6e édition, Éd. Dalloz, Paris, 1994, p. 82.

Se manifestă astfel pe plan european o preocupare pentru soluționarea litigiilor ivite între administrația publică și cetățeni căutându-se în acest sens modalități amiabile de reglementare. În cadrul acestei preocupări, tema revocării actelor administrative apare ca fiind importantă pentru doctrina și legislația administrativă, precum și pentru jurisprudență, atât la nivel național, cât și european[1]. Consiliul Europei a adoptat la data de 5 septembrie 2001 Recomandarea Rec. (2001) a Comitetului de Miniștri către Statele Membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor între autoritățile administrative și persoanele private, care statuează, în principiu, că recursul în fața administrației trebuie să fie accesibil subiectului oricărui act, și poate avea ca obiect atât legalitatea cât și oportunitatea actului.

În plus, se mai arată că recursurile administrative pot fi obligatorii, în anumite cazuri, înainte de sesizarea instanței, iar acestea trebuie să facă obiectul unei examinări atente și să conducă la o decizie din partea autorităților competente. Într-un asemenea context trebuie înțeleasă și dispoziția articolului 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care consacră caracterul obligatoriu al procedurii administrative prealabile.

Precizăm că în doctrină s-a pus în discuție, pe când era în vigoare vechea Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990, perspectiva de a se renunța la caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, discuție reluată cu ocazia adoptării actualei legi a contenciosului administrativ. S-a optat însă pentru menținerea obligativității procedurii prealabile sub forma *recursului grațios* și a celui *administrativ ierarhic*, din necesitatea de a răspunde acestor preocupări și reglementări existente în plan european.

Semnificația recursului în fața administrației în materia revocării rezidă în faptul că, în acest mod, se realizează reexaminarea unui act administrativ, astfel administrația publică având posibilitatea să-și reconsidere soluția și să reformeze actul administrativ din considerente de legalitate și de oportunitate.

Finalitatea unui asemenea demers este aceea de a asigura respectarea *principiului bunei administrări*, deoarece prin promovarea unui recurs administrativ de către beneficiarul actului sau de către o persoană vătămată într-un drept sau într-un interes legitim se poate ajunge la revocarea acelui act[2].

§ 17. Anularea actului administrativ

17.1 Doctrina definește anularea ca fiind *operațiunea juridică ce constă într-o manifestare de voință în scopul de a determina, în mod direct, desființarea actului și, deci, încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta*[3].

Într-o modalitate mai dezvoltată, un alt autor definește anularea unui act administrativ unilateral ca fiind *acea sancțiune care lipsește actul de efectele pentru care acesta a fost*

---

[1] L. Vișan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări*, articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 288-289.

[2] L. Vișan, D.I. Pasăre, *Revocarea actelor administrative*, *art. cit.*, pp. 293-294.

[3] A. Iorgovan, *Tratat*, *op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 72.

emis şi care îmbracă forma unei manifestări explicite de voinţă, aparţinând, în principiu, unei instanţe judecătoreşti şi, în subsidiar, unui organ al administraţiei publice, altul decât cel care a emis respectivul act, manifestare ce se exteriorizează întrucât, cu ocazia emiterii actului, au fost încălcate dispoziţiile legii[1].

Din punctul de vedere al naturii sale, nulitatea unui act juridic, deci şi a actului administrativ, reprezintă o *sancţiune care intervine atunci când actul este lovit de unele vicii de legalitate.*

Articolul 1.246 din Codul civil defineşte nulitatea astfel: „Oricare contract încheiat cu încălcarea condiţiilor cerute de lege pentru încheierea lui valabilă este supus nulităţii, dacă prin lege nu se prevede o altă sancţiune".

Există suficiente asemănări între nulitatea din dreptul civil şi cea din dreptul administrativ, dar există şi aspecte care le disting. În doctrină, elementul de distincţie cu titlu de şcoală care se dă este acela că *„în dreptul privat nu există nulitate fără text, pe când în dreptul administrativ, în cele mai multe împrejurări nulitatea există fără text"*[2].

17.2 Teoria nulităţii în perioada interbelică

Profesorul Paul Negulescu consacră secţiunea a VII-a a tratatului său[3] *„teoriei nulităţii actelor administrative de autoritate"*, recunoscând următoarele categorii de nulităţi:

a) *acte inexistente*, care nu au nevoie de nicio constatare;

b) *acte nule de drept*, care au aparenţă legală, dar sunt lovite de un viciu de o asemenea profunzime încât acesta poate fi constatat oricând, neputând fi acoperit prin trecerea timpului;

c) *acte anulabile*, când actul prezintă doar unele vicii de formă, care pot fi invocate într-un interval de timp determinat şi numai de acele subiecte de drept, autorităţi sau persoane fizice, care au un interes direct şi personal[4].

Autorul apreciază că atunci când analizăm problema nulităţii actului administrativ, trebuie să pornim de la *condiţiile de fond şi de formă pe care legiuitorul le stabileşte, să cercetăm ce influenţă are nerespectarea unei condiţii asupra validităţii actului, cine poate să invoce viciul respectiv şi în ce termen.*

Pornind de aici, marele dascăl recunoaşte existenţa a trei mari categorii de interese:

– *interese generale*, adică interesele colectivităţii reprezentate prin stat;

– *interese locale* (regionale sau speciale), reprezentate prin unităţile administrativ-teritoriale;

– *interese individuale*, respectiv interesul particularilor, al administraţilor.

Misiunea legii este ***să ţină cont de aceste interese şi să le concilieze.***

---

[1] C. Clipa, *Consideraţii cu privire la regimul juridic al anulabilităţii actului administrativ*, în RDP nr. 4/2012, p. 26.

[2] J. Vermeulen, *Evoluţia dreptului administrativ român*, Bucureşti, Institutul de arte grafice „Vremea", 1943, p. 107.

[3] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. II, pp. 424-466.

[4] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. II, p. 426.

17.3. Repere ale teoriei actuale a nulității actului administrativ

Anularea actului administrativ, ca a oricărui act juridic în general, poate fi definită ca reprezentând o operațiune juridică prin intermediul căreia actul se desființează, încetând astfel, în general pentru trecut, efectele sale juridice[1].

Extrapolând constantele doctrinei la **nulitatea unui act administrativ,** ea a fost definită ca fiind sancțiunea juridică care afectează efectele unui act care a fost emis sau adoptat cu încălcarea condițiilor de fond, de formă sau de procedură stabilite de lege pentru validitatea sa[2]. Un aspect esențial al regimului juridic al acestei sancțiuni este faptul că ea este dispusă de un alt organ decât cel care a emis actul, respectiv organul ierarhic superior sau instanța de judecată[3]. Dreptul organului ierarhic superior de a anula actele organelor inferioare lor ne apare ca *o consecință a dreptului de control general,* motiv pentru care *dreptul de anulare nu e necesar a fi prevăzut expres*[4].

În cazul actelor emise de autorități ale administrației publice care nu se subordonează ierarhic altora, exemplu autoritățile centrale sau locale autonome, *anularea nu va putea fi dispusă decât de instanța de judecată.*

Instituția anulării actului administrativ este prevăzută de art. 52 din Constituție care consacră *acel tip de anulare care este dispus de instanța judecătorească.* Potrivit textului menționat, *persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim,* ***anularea actului*** *și repararea pagubei.*

Nulitatea absolută are ca specific faptul că *sancționează nerespectarea, la încheierea actului juridic, a unei norme care ocrotește un interes general, obștesc.* În cazul celei ***relative*** *sunt nerespectate, la încheierea actului juridic, norme care ocrotesc un interes particular, individual ori personal*[5].

Constatăm astfel că *„(...) distincția nulitate absolută – nulitate relativă are drept criteriu de distincție interesul apărat (public, respectiv privat) și, ca o consecință, imediată, persoana care poate invoca nulitatea (orice persoană interesată, respectiv persoana protejată de norma care instituie nulitatea) (...)"*[6].

Autorul citat, analizând doctrina contemporană, ajunge la concluzia că s-au exprimat trei teorii privind nulitatea, respectiv cea **monopartită,** potrivit căreia *„există un singur tip de nulitate –* ***nulitatea",*** cea **bipartită,** conform căreia există nulitate absolută și relativă și cea **tripartită,** *„promovată de Tudor Drăganu și continuată de discipolii săi",* potrivit căreia există nulitate absolută, relativă și inexistența[7]. Opinia exprimată în

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 69-80.

[2] E. Demciuc, *Nulitatea contractelor administrative,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 408.

[3] V. Prisăcaru, *op. cit.,* p. 233.

[4] I. Iovănaș, *op. cit.,* p. 62.

[5] Gh. Beleiu, *op. cit.,* p. 183.

[6] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel,* Ed. Hamangiu, București, 2010, pp. 381-382.

[7] O. Podaru, *Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I). Repere pentru o teorie altfel, op. cit.,* pp. 382-392.

lucrarea citată este în sensul că *„dreptul administrativ nu poate admite decât două sancțiuni ale actelor administrative ilegale: nulitatea (care este un concept unitar) și inexistența"*[1].

Într-o altă opinie, care se fundamentează pe concepția profesorului Iorgovan care a formulat *teoria unicității nulității*, se consideră că *„până la consacrarea unui asemenea principiu în viitorul Cod de procedură administrativă, (...) se impune să admitem că distincția sus-menționată rămâne pur teoretică, practica administrativă și cea jurisprudențială nefăcând o asemenea distincție, ci, dimpotrivă, constatând pur și simplu nulitatea unui act administrativ atunci când acesta prezintă aspecte de nelegalitate"*[2].

Din punctul de vedere al întinderii efectelor, nulitățile se împart în ***nulități totale***, când *este desființat un act juridic în integralitatea sa* și în ***nulități parțiale,*** când *se desființează doar o parte a actului, celelalte părți ale sale continuând să producă efecte juridice, deoarece nu contravin legii.*

Nulitatea absolută *intervine pentru încălcarea condițiilor de fond, esențiale pentru validitatea actului, iar* **nulitatea relativă** *pentru condiții de mai mică importanță, care privesc forma actului.*

Din punctul de vedere al ***efectelor juridice***, nulitatea actului administrativ diferă de cea a actului civil[3], după cum urmează:

– indiferent de condițiile care au fost încălcate, organul competent va putea să dispună anularea actului;

– dacă în dreptul civil nulitățile relative pot fi confirmate de cel lezat, iar nulitățile absolute nu pot fi confirmate, **în dreptul administrativ pot fi confirmate ambele categorii de nulități, nu numai nulitățile relative.**

În dreptul civil se mai recunosc și **nulități exprese** și **nulități tacite,** în funcție de modul în care este exprimată nulitatea, precum și **nulitatea de fond** și **de formă,** în raport de felul condiției de validitate încălcate[4].

17.4. Organele care pot dispune anularea unui act administrativ

Această sancțiune poate fi dispusă de următoarele categorii de autorități:

a) *de organul ierarhic superior*, în virtutea raportului de subordonare ierarhică;

b) *de instanța de judecată,* care își fundamentează acest drept pe dispozițiile art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție și ale Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ;

c) *de Ministerul Public*, care poate anula doar anumite categorii de acte administrative (exemplu cele ale locurilor de detenție).

17.5. Procedura anulării este diferită, în funcție de organul care dispune anularea

Astfel, în cazul *anulării dispuse de organul ierarhic superior*, instrumentul juridic prin care se dispune anularea va fi *actul administrativ*, ceea ce înseamnă că *procedura va fi cea specifică emiterii unui act administrativ.*

---

[1] *Idem*, p. 399.

[2] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelația nulitate-revocare-inexistență. Aspecte controversate în doctrină, legislație și jurisprudență*, în Dreptul nr. 1/2017, p. 132.

[3] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 63.

[4] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.*, 2014, p. 216.

În cazul în care *instanţa judiciară* decide anularea actului, procedura va fi cea *instituită prin* art. 18[1] din *Legea nr. 554/2004*, cu modificările şi completările ulterioare.

17.6. Efectele anulării

Precizăm că, indiferent de condiţiile încălcate la emiterea actului şi de tipul de nulitate care urmează să intervină, *prezumţia de legalitate funcţionează până în momentul în care se constată sancţiunea respectivă*[2].

Ca regulă, anularea produce efecte juridice *ex tunc*, pentru trecut, actul este desfiinţat ca şi când el nu ar fi existat.

Ne raliem concepţiei exprimate în doctrină[3], potrivit căreia atunci când anularea se dispune pentru motive de neoportunitate, efectele juridice produse trebuie să fie *ex nunc*.

Reţinem, de asemenea, ca regulă a regimului juridic al anulării actului administrativ, faptul că *anularea unui act administrativ atrage după sine anularea tuturor actelor a căror legalitate este condiţionată de legalitatea actului administrativ anulat*[4].

§ 18. Inexistenţa actelor administrative

18.1. Inexistenţa reprezintă *„cea mai gravă sancţiune care poate afecta un act administrativ"*[5].

Instituţia inexistenţei actului administrativ a fost fundamentată în perioada interbelică, în care întâlnim o veritabilă „teorie" a inexistenţei actului administrativ[6]. Ideea de inexistenţă şi premisele apariţiei teoriei actelor inexistente, trebuie căutate în dreptul roman. Termenul *nullus, nulla, nullum* înseamnă, în accepţiunea sa primară, inexistent[7]. Inexistenţa intervine în cazurile în care încălcarea condiţiilor de valabilitate este atât de gravă, încât nu se pot aplica principiile sancţionării efectelor actului admi-

---

[1] Art. 18, intitulat *Soluţiile pe care le poate da instanţa*, prevede că: *(1) Instanţa, soluţionând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă. (2) Instanţa este competentă să se pronunţe, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii. (3) În cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. (4) Atunci când obiectul acţiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate: a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; c) impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei anumite obligaţii; d) suplini consimţământul unei părţi, când interesul public o cere; e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale. (5) Soluţiile prevăzute la alin. (1) şi alin. (4) lit. b) şi c) pot fi stabilite sub sancţiunea unei penalităţi aplicabile părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere. (6) În toate situaţiile, instanţa poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părţii interesate, un termen de executare, precum şi amenda prevăzută la art. 24 alin. (2).*

[2] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 65.

[3] R. Ionescu, *op. cit.*, p. 283.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 82. Este, de altfel, aplicarea principiului de drept *quod nullum est, nullum producit efectum.*

[5] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă, art. cit*, p. 129.

[6] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 430 şi urm.

[7] I. Dogaru (coord.) *Drept civil. Idei producătoare de efecte juridice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 356.

nistrativ, urmând a i se aplica sancțiunea inexistenței[1]. Sunt, astfel, inexistente actele administrative care nu au fost emise sau adoptate de organele competente, din punct de vedere al competenței materiale și teritoriale (exemplu primarul sau consiliul local al unei localități reglementează conduita cetățenilor din altă localitate). Încălcarea legii în atare situație este atât de evidentă încât nu mai este necesară invocarea nelegalității actului și pronunțarea nulității lor[2].

18.2. Fundamente constituționale actuale ale inexistenței actului administrativ

Avem în vedere două dispoziții constituționale exprese care transformă această instituție într-una de rang constituțional.

Este vorba de **art. 100** care reglementează actele Președintelui, respectiv decretele, a căror publicare obligatorie în Monitorul Oficial o impune textul constituțional respectiv, în cazul nepublicării intervenind *sancțiunea inexistenței actului.*

Art. 108 prevede același caracter obligatoriu al publicării în Monitorul Oficial al actelor Guvernului, în caz contrar intervenind *inexistența actelor.*

Legea fundamentală admite o excepție în cazul hotărârilor cu caracter militar, care, din rațiuni lesne de înțeles, se comunică numai instituțiilor interesate.

18. 3 Regimul juridic al inexistenței actului administrativ

Inexistența este o sancțiune specifică a actului administrativ, care intervine atunci când viciile de legalitate care afectează actul sunt atât de grave, de fundamentale, încât conștientizarea lor nu este o problemă pentru nici un subiect de drept. Cum afirmă plastic profesorul Tudor Drăganu[3], orice subiect de drept, chiar și unul cu inteligență medie, va realiza ilegalitatea flagrantă a actului.

Inexistența reprezintă, în opinia unui autor, o sancțiune cu caracter excepțional, care înlătură prezumția de legalitate, ea putând fi juridică sau materială, oricine putând-o semnala[4].

Valorificând tezele de referință ale doctrinei[5], desprindem următoarele dimensiuni ale regimului juridic al actelor inexistente:

a) actele inexistente *nu se mai bucură de prezumția de legalitate a actului administrativ;*

b) subiectele de drept *destinatare ale actului sau care cad sub incidența lui au dreptul de a se prevala de inexistența actului și deci de a refuza îndeplinirea obligațiilor care rezultă din act.*

Reunind cele două elemente de regim juridic, unii autori le exprimă sub forma tezei că în cazul actelor inexistente nu mai operează prezumția de legalitate și nimeni nu poate fi ținut să se supună prescripțiilor exprimate în astfel de acte[6].

---

[1] A. Negoiță, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, București, 1996, p. 169.

[2] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 416.

[3] T. Drăganu, *Nulitatea actelor administrative individuale, op. cit.,* p. 64.

[4] I. Nedelcu, *Actele administrative atipice,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* Caietul Științific nr. 11/2009, p. 13.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 78-79; I. Iovănaș, *op. cit.,* pp. 65-66.

[6] I. Alexandru, I.P. Slăniceanu, M. Cărăușan, C.-I. Enescu, D. Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, București, 2003, p. 281.

c) acestui drept îi corespunde, în mod corelativ, ***obligația*** celorlalte subiecte de drept, a autorităților publice în mod prioritar, *de a lua act de inexistența intervenită, ceea ce înseamnă că ele nu vor proceda, în baza actului, la executarea din oficiu și la impunerea astfel a forței de constrângere a statului, pentru că actul nu mai este prezumat a fi legal și deci el nu mai constituie titlu executoriu, nu se mai bucură de principiul* executio ex officio.

d) în actualul sistem constituțional, instituția inexistenței a devenit *de rang constituțional.*

Acestor elemente de regim juridic, doctrina franceză îl adaugă și pe acela că *actul inexistent poate fi retras (revocat) în orice moment de către administrație, în timp ce actul care este doar nul nu poate fi retras decât în interiorul termenului de recurs*[1].

§ 19. Alte dimensiuni ale regimului juridic al actelor administrative

19.1. Precizări prealabile

Precizăm că, la această ultimă parte, vom avea în vedere cu prioritate *actele de stare civilă.*

Actele de stare civilă reprezintă acea categorie de acte care au o natură juridică complexă, de drept civil și de drept administrativ, prin intermediul cărora autoritățile publice învestite cu atribuții de stare civilă transpun în conținutul lor elementele componente ale stării civile a persoanei.

Am menționat, în conținutul definiției, natura complexă a acestor acte, faptul că ele aparțin, în egală măsură, atât dreptului civil, cât și dreptului administrativ.

În ceea ce privește dimensiunea actului de stare civilă din perspectiva dreptului administrativ, ea are următoarea semnificație:

a) reprezintă *înscrisul autentic doveditor* al actului de stare civilă întocmit în registrul de stare civilă;

b) reprezintă un *mijloc de evidență a populației*, din punctul de vedere al numărului și al structurii sale;

c) se întocmește în *interesul statului și al persoanei* (art. 1 din Legea nr. 119/1996, republicată);

d) servește la *apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor* (art. 1 din Legea nr. 119/1996, republicată).

Regimul legal actual al stării civile îl regăsim în Legea nr. 119/1996[2], republicată, care a abrogat decretul fostului Consiliu de Stat nr. 278/1960 și actele juridice emise în baza lui[3].

19.2. Reconstituirea actelor de stare civilă

Potrivit art. 13 și 52 din Legea nr. 119/1996, republicată, *reconstituirea* actelor de stare civilă se face la *cerere*, în următoarele situații:

a) dacă registrul de stare civilă a fost pierdut sau distrus, în totalitate sau în parte;

---

[1] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 114.

[2] Publicată în M. Of. nr. 282 din 11 noiembrie 1996 și republicată, în urma modificărilor succesive, în M. Of. nr. 339 din 18 mai 2012.

[3] Este vorba despre Hotărârile fostului Consiliu de Miniștri nr. 1090/1960 și 2290/1969, privind aprobarea metodelor de evidență a registrelor de stare civilă și respectiv sancționarea contravențiilor la regimul actelor de stare civilă.

b) dacă actul de stare civilă a fost întocmit în străinătate şi nu poate fi procurat certificatul sau extrasul de pe acest act.

19.3. Întocmirea ulterioară a actelor de stare civilă

Prin art. 53 sunt recunoscute următoarele situaţii în care întocmirea ulterioară a unui act de stare civilă este admisibilă:

a) când s-a omis întocmirea actului de naştere sau de deces, ori aceasta a fost refuzată, deşi s-au depus actele necesare acestei operaţiuni;

b) întocmirea actului de căsătorie a fost omisă, deşi a fost luat consimţământul soţilor de către ofiţerul de stare civilă.

19.4. Anularea, modificarea, completarea şi rectificarea actelor de stare civilă

Primele trei operaţiuni se pot face *numai în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile* (art. 57 din Legea nr. 119/1996, republicată), în timp ce rectificarea actelor de stare civilă şi a menţiunilor înscrise pe marginea acestora se face în temeiul dispoziţiei primarului unităţii administrativ-teritoriale care are în păstrare actul de stare civilă, din oficiu sau la cererea persoanei interesate, cu avizul prealabil al serviciului public comunitar judeţean de evidenţă a persoanei (art. 58 din lege).

Anularea, modificarea, rectificarea sau completarea unui act de stare civilă sau a unei menţiuni înscrise pe acesta, în condiţiile menţionate anterior, se înscriu *numai prin menţiune pe actul de stare civilă corespunzător* (art. 59 din lege).

19.5. Regimul duplicatelor

Regimul acestora este doar în mare reglementat prin Legea nr. 119/1996, republicată, şi dezvoltat prin normele metodologice de punere în aplicare a legii.

Duplicatul reprezintă *un nou certificat de stare civilă, care înlocuieşte vechiul certificat* şi a cărui emitere poate fi legitimată de intervenţia unor fapte materiale, cum ar fi *pierderea, sustragerea, distrugerea sau deteriorarea* certificatului original.

Duplicatul nu trebuie confundat cu eliberarea unui nou certificat în cazul în care au intervenit unele modificări în starea civilă a unei persoane, dispuse prin hotărâre judecătorească având caracter definitiv[1].

[1] În această a doua situaţie, eliberarea unui nou certificat este determinată de intervenţia unor cauze de natură juridică, acestea atrăgând anularea vechiului certificat şi emiterea unuia nou care corespunde stării civile, astfel cum a fost ea modificată după procedura instituită de lege. Înţelegem că noul certificat de stare civilă va avea un alt conţinut decât vechiul certificat pe care îl înlocuieşte. În prima situaţie, deci în cazul duplicatului, eliberarea unui nou certificat este determinată de un fapt material, iar duplicatul va avea acelaşi conţinut cu certificatul pe care îl înlocuieşte.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Nepublicarea decretelor Preşedintelui României în Monitorul Oficial atrage sancțiunea nulității absolute;
b) nepublicarea decretelor Preşedintelui României în Monitorul Oficial atrage sancțiunea inexistenței.

2. a) Nulitatea absolută a actului administrativ intervine pentru încălcarea condițiilor de fond;
b) nulitatea absolută a actului administrativ intervine pentru încălcarea condițiilor de fond, dar, în anumite cazuri, şi a condițiilor de formă.

3. a) Revocarea actului administrativ poate interveni doar pentru nelegalitate;
b) revocarea actului administrativ poate interveni doar pentru neoportunitatea acestuia.

4. a) Pot constitui excepții de la principiul revocabilității actelor administrative doar actele administrative cu caracter individual;
b) pot constitui excepții de la principiul revocabilității actelor administrative atât actele administrative cu caracter normativ, cât şi actele administrative cu caracter individual.

5. a) Actul administrativ individual produce, ca regulă, efecte din momentul comunicării;
b) actul administrativ individual produce, ca regulă, efecte din momentul emiterii/adoptării.

6. a) Nepublicarea ordonanțelor Guvernului în Monitorul Oficial atrage sancțiunea nulității absolute;
b) nepublicarea ordonanțelor Guvernului în Monitorul Oficial atrage sancțiunea nulității relative.

7. a) Cauzele revocării pot fi anterioare emiterii/adoptării actului administrativ;
b) cauzele revocării pot fi ulterioare emiterii/adoptării actului administrativ.

8. a) Suspendarea actului administrativ este o regulă a regimului juridic al actului administrativ;
b) suspendarea actului administrativ este o excepție a regimului juridic al actului administrativ.

9. a) Revocarea reprezintă o excepție de la regimul juridic al actului administrativ;
b) revocarea nu poate interveni în cazul actului administrativ.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

10. a) Suspendarea determină încetarea definitivă a producerii de efecte juridice ale actului administrativ;

b) suspendarea determină încetarea temporară a producerii de efecte juridice ale actului administrativ.

11. a) Forma scrisă a actului administrativ este o condiție *ad validitatem* (pentru validitatea actului);

b) forma scrisă a actului administrativ este o condiție *ad probationem* (pentru a constitui mijloc de probă).

12. a) Forma nescrisă (orală) se admite, prin excepție, în cazul actelor cu caracter normativ;

b) forma nescrisă (orală) se admite, prin excepție, în cazul contractelor administrative.

13. a) Formele procedurale de emitere/adoptare a actului administrativ pot fi anterioare, concomitente și ulterioare emiterii/adoptării actului administrativ;

b) formele procedurale de emitere/adoptare a actului administrativ pot fi exclusiv anterioare și concomitente.

14. a) Actul administrativ produce efecte din momentul semnării, contrasemnării și înregistrării lui.

b) actul administrativ produce efecte din momentul emiterii sau adoptării lui.

15. a) Actul administrativ normativ produce efecte juridice pentru dreptul administrativ, muncii, civil și alte ramuri de drept, inclusiv dreptul penal;

b) actul administrativ normativ produce efecte juridice pentru dreptul administrativ, muncii, civil și alte ramuri de drept, cu excepția dreptului penal.

16. a) Anularea unui act administrativ produce efecte juridice întotdeauna pentru trecut *(ex tunc)*;

b) anularea unui act administrativ produce efecte juridice pentru trecut, dar și pentru viitor, când intervine pentru cauze de neoportunitate.

17. a) Avizele pot avea doar caracter consultativ;

b) avizele pot avea caracter facultativ, consultativ și conform.

18. a) Cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru întrunirea valabilă a organului colegial;

b) cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru votarea actului.

19. a) Comunicarea este o modalitate de aducere la cunoștință a actului administrativ cu caracter normativ;

b) comunicarea este o modalitate de aducere la cunoștință a actului administrativ individual și normativ.

20. a) Publicarea este o modalitate de aducere la cunoștință a actului administrativ cu caracter individual;

b) publicarea este o modalitate de aducere la cunoștință atât a actului administrativ cu caracter normativ, cât și a actului administrativ cu caracter individual.

21. a) Anularea unui act administrativ se poate dispune numai de organul ierarhic superior;

b) anularea unui act administrativ se poate dispune atât de organul ierarhic superior, cât și de instanța de judecată.

22. a) Actele administrative inexistente se bucură de prezumția de legalitate, până la data constatării inexistenței lor;

b) actele administrative inexistente nu se mai bucură de prezumția de legalitate și de regula executării din oficiu.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XVIII

CONTRACTUL ADMINISTRATIV

§ 1. Scurt istoric

Contractul administrativ reprezintă o instituție care, cum se exprimă atât de relevant un autor interbelic, *îndepărtându-se de la principiile călăuzitoare ale dreptului privat, a contribuit la autonomia dreptului administrativ*[1]. Ea a fost considerată în doctrina juridică interbelică „o instituție exogenă ce nu putea evoca esența realităților indigene"[2].

Contractul administrativ reprezintă o creație a jurisprudenței Consiliului de Stat francez[3] și el a fost dezvoltat în doctrină de unul din corifeii dreptului public din această țară, și anume Gaston Jèze, care înțelege prin *„contracte administrative"*, *„contractele încheiate de administrație pentru a asigura funcționarea unui serviciu public și care este supus, din punct de vedere al regulilor particulare, altor reguli decât cele care guvernează raporturile dintre particulari"*.

Codul civil definește contractul în art. 1.166 ca fiind *„acordul de voință dintre două sau mai multe persoane cu intenția de a constitui, modifica sau stinge un raport juridic"*. Este neîndoielnic faptul semnalat de doctrină că trăsătura esențială, definitorie unui contract, o constituie acordul de voință al părților exprimat cu intenția de a se obliga juridiceşte[4].

Atât în doctrina românească, dar și în cea franceză, noțiunea de contract administrativ este legată de noțiunea de domeniu public și de serviciu public[5].

Originea contractelor administrative trebuie căutată, în esență, în necesitățile imperioase de ordin financiar ale autorităților publice care aveau în administrare bunuri proprietate publică, de a le valorifica în interesul comunităților locale sau în interes național, în funcție de forma de proprietate asupra acestor bunuri[6].

Regulile specifice contractelor administrative privesc următoarele aspecte:

a) *forma contractului*, care este prestabilită de legiuitor;

b) *puterile exorbitante ale administrației*, cu ajutorul cărora administrația poate obține, prin impunere unilaterală, executarea fidelă și regulată a prestației convenite prin contract;

c) *anumite facilități pe care administrația le dă celor cu care a contractat*, pentru ca aceştia să-și poată duce la bun sfârșit prestațiile stabilite prin contract;

---

[1] J. Vermeulen, *op. cit.*, p. 208.

[2] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Marvan, vol. I, ed. a IV-a, 1934, p. 160.

[3] C. Debbasch, *op. cit.*, vol. II, p. 295.

[4] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.*, vol. I, p. 37.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 103.

[6] E. Demciuc, *Nulitatea contractelor administrative*, articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 406.

d) *competența tribunalelor administrative*, pentru soluționarea eventualelor litigii care ar putea apărea în executarea unui astfel de contract. În ceea ce privește acest aspect, lucrurile s-au schimbat în legislația românească începând cu luna iulie 2018, prin intrarea în vigoare a Legii nr. 212/2018 pentru modificarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 și a altor acte normative[1], prin care competența în ceea ce privește soluționarea litigiilor derivate din contracte administrative a fost împărțită între **instanțele de drept comun,** pentru litigiile care privesc executarea acestor contracte și **instanțele de contencios administrativ,** pentru restul litigiilor.

Teoria contractelor administrative a fost fundamentată pornindu-se de la ideea că *„administrația, având un caracter îndoit, perfectează două feluri de contracte: contracte administrative și contracte de drept privat"*. Cele dintâi contracte urmează un regim juridic de drept public, care este deosebit de acela aplicabil convențiunilor dintre particulari[2].

§ 2. Repere actuale ale noțiunii de contract administrativ

„O tendință vizibilă astăzi constă în faptul că, în partea considerată a ține tradițional de dreptul privat, pătrund instrumente ale dreptului public[3]".

În doctrină[4] se atrage atenția că trebuie să distingem între conceptele de *contracte încheiate de administrație,* care reprezintă genul și *contractele administrative,* ca specie a acestor contracte. Se clarifică astfel faptul că între conceptele de *contract al administrației* și *contract administrativ* există o relație de la întreg la parte, de la gen la specie, sau, în termenii logicii formale, de la *genul proxim* la *diferența specifică.*

Perioada de după decembrie 1989 poate fi calificată ca o nouă etapă în evoluția teoriei contractului administrativ, prima în istoria României în care ar fi trebuit să se regăsească fundamentată legal și doctrinar existența acestui act juridic, pornind de la faptul că însăși Constituția din 1991 îl recunoaște fără a-l califica expres cu denumirea de *„contract administrativ"*.

Este vorba de art. 136 alin. (4) care declară, pe de o parte, proprietatea publică inalienabilă, iar pe de altă parte, recunoaște posibilitatea existenței unor mijloace juridice de valorificare a bunurilor proprietate publică; este vorba despre: *darea în administrare,* care nu se poate face decât către o regie autonomă sau instituție publică; *concesiunea; închirierea* și *darea în folosință gratuită*[5].

Un moment important în evoluția acestei noțiuni este reprezentat de adoptarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care nu numai că recunoaște această noțiune, dar o și explică în articolul 2 alin. (1) lit. c) care, definește **actul administrativ,** iar la lit. c[1]), introdusă prin Legea nr. 212/2018, prevede că *sunt asimilate actelor admi-*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

[2] G. Costin, *Noțiunea contractului administrativ,* Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, Imprimeria centrală, București 1945, p. 9.

[3] I. Cristian Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală și necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în RDP nr. 4/2014, p. 110.

[4] C.S. Săraru, *Contractele administrative,* Ed. C.H. Beck, București, 2009, pp. 25-26.

[5] Această ultimă modalitate a fost prevăzută în urma revizuirii Constituției.

nistrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, achiziţii publice; prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative.

Sub aspectul tehnicii de redactare, fosta literă c) a art. 2 alin. (1) se împarte în două litere, la litera c) rămâne definiţia actului administrativ, iar la litera c[1)] se defineşte actul administrativ asimilat.

În doctrină se atrage atenţia că *„asimilarea contractelor încheiate de autorităţile publice actelor administrative se face doar* ***în sensul legii****, adică doar din punct de vedere procesual"*[1].

Acest text operează atât cu noţiunea de contract, cât şi cu cea de **contract administrativ.** Termenul de contract administrativ îl regăsim şi în articolul 18 alin. (4) , care prevede că *soluţiile pe care le poate dispune instanţa atunci când acţiunea în contencios administrativ are ca obiect un* ***contract administrativ.***

§ 3. Definiţia contractului administrativ

Natura juridică în egală măsură complexă şi controversată a contractului administrativ a făcut ca această instituţie să fie revendicată atât de specialiştii în dreptul public, cât şi de cei în drept privat, făcând parte, din acest punct de vedere, din categoria instituţiilor juridice care se află la interferenţa între cele două mari ramuri ale dreptului, la *„frontiera dintre actul unilateral şi contract"*[2] după cum intitulează un autor francez lucrarea consacrată acestei instituţii.

Contractul administrativ reprezintă *un acord de voinţă, dintre o autoritate publică, aflată pe o poziţie de superioritate juridică, pe de o parte, şi alte subiecte de drept, pe de altă parte (persoane fizice, persoane juridice sau alte organe ale statului subordonate celeilalte părţi), prin care se urmăreşte satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice sau punerea în valoare a unui bun public, supus, în principal, unui regim de putere publică.*

În doctrină, contractul administrativ mai este definit a reprezenta un acord de voinţă, supus total sau parţial unui regim de putere publică, între o instituţie publică sau alt subiect de drept autorizat de aceasta, pe de o parte, şi un particular sau o altă instituţie publică, pe de altă parte, urmărind satisfacerea unui interes general, prin prestarea unui serviciu public, efectuarea unei lucrări publice, punerea în valoare a unui bun proprietate publică, realizarea unei achiziţii publice precum şi contractul încheiat între funcţionarul public şi autoritatea/instituţia publică, prin care se naşte raportul juridic de funcţie publică[3]. Constatăm că autorul include în categoria contractelor administrative şi *contractul de serviciu* sau de *funcţie publică*, încheiat între autoritatea sau instituţia

---

[1] E.L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,op. cit.*, p. 96.

[2] Y. Madiot, *Aux frontières du contract et de l'acte unilateral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, LGDJ, Paris, 1971.

[3] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităţilor/instituţiilor publice de a încheia contracte administrative*, în „Dreptul" nr. 1/2010, p. 109.

publică şi titularul unei funcţii publice, teorie pe care am promovat-o şi noi în lucrările noastre[1] şi care a fost consfinţită de ÎCCJ, prin jurisprudenţa sa[2].

Din definiţie şi în consonanţă cu tezele fundamentale ale doctrinei, desprindem următoarele trăsături ale contractului administrativ:

a) este *o convenţie sau mai exact un acord de voinţă încheiat între mai multe părţi.* Majoritatea autorilor de drept civil folosesc conceptele de *convenţie* şi *contract* în sens identic, ca şi practica judiciară, de altfel. Cu toate acestea, unii autori consideră că atât din punct de vedere semantic, dar mai ales în lumina unor situaţii practice, se poate aprecia că sfera de cuprindere a noţiunii de convenţie este mai largă decât cea de contract. Se dă exemplu înţelegerea dintre coindivizari pentru suspendarea diviziunii (art. 5, 1.143 C. Civ.)[3].

b) una din părţile contractului este *un subiect determinat*, respectiv un organ care acţionează în realizarea puterii publice, un organ administrativ sau alt subiect de drept autorizat de un organ administrativ[4];

c) spre deosebire de contractele civile, unde părţile se află pe poziţie de egalitate juridică, în cazul contractului administrativ părţile *nu se bucură de această egalitate juridică, una dintre ele, şi anume subiectul determinat, are o poziţie de superioritate faţă de celălalt subiect al contractului.*

De vreme ce scopul unui contract administrativ este satisfacerea unei nevoi de interes general, este firesc, cum se apreciază în doctrină, să nu existe *„un echilibru perfect de interese, caracteristic contractelor civile şi comerciale"*[5];

d) obiectul contractului este de asemenea *determinat*, el urmărind *satisfacerea unui interes general* şi putând îmbrăca una din următoarele forme: *prestarea unui serviciu public; punerea în valoare a unui bun public; efectuarea unei lucrări publice;*

e) *clauzele contractului sunt stabilite atât pe cale reglementară, prin lege, cât şi pe cale convenţională.* Dacă analizăm structura unui contract administrativ, de exemplu a contractului de concesiune, constatăm că, în realitate, avem de-a face cu două manifestări de voinţă din partea administraţiei: una prin care administraţia stabileşte, de comun acord cu particularul, elemente de conţinut care pot face obiectul negocierii între aceştia – **partea convenţională,** şi o altă voinţă, exprimată prin caietul de sarcini, care este un veritabil act administrativ, care se grefează, se sudează pe acordul de voinţă, fără a se putea contopi cu acesta – **partea reglementară**. Dacă prima voinţă este exprimată într-un regim juridic mixt, preponderent de drept privat dar şi de drept public în acelaşi timp, cea de-a doua voinţă este guvernată exclusiv de un regim juridic de drept public[6].

Constatăm astfel că, printre trăsăturile contractului administrativ se numără *„conţinutul mixt al drepturilor şi obligaţiilor ce revin părţilor, conţinut ce se stabileşte nu doar pe cale convenţională, la fel ca la orice contract (...), ci şi pe cale reglementară*

---

[1] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările şi completările ulterioare, republicată)*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 440.

[2] Avem în vedere Decizia nr. 14 din 18 februarie 2008, publicată în M. Of. nr. 853 din 18 decembrie 2008.

[3] I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil, op. cit.*, 2014, p. 39.

[4] A. Negoiţă, *op. cit.*, p. 176.

[5] I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 75.

[6] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ*, articol apărut în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice*, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 410.

sau normativă, parte ce cuprinde clauze cu caracter obligatoriu prevăzut de lege şi de alte acte administrative de autoritate"[1].

f) *poziția de superioritate a subiectului autoritate publică determină posibilitatea ca acesta să poată modifica sau rezilia unilateral contractul, atunci când interesul public o cere*, spre deosebire de contractele de drept comun care nu pot fi modificate decât prin acordul părților sau, în absența acestui acord, de instanța judecătorească;

g) guvernarea lor de *un regim de putere publică*, spre deosebire de contractele civile, care sunt guvernate de dreptul comun[2];

h) *forma scrisă a contractului administrativ*[3], care, ca şi actul administrativ, nu poate avea caracter consensual, el *implicând o autoritate care acționează în numele puterii publice*;

j) *competența instanțelor de contencios administrativ* pentru soluționarea unor eventuale litigii care ar putea apărea din executarea unui astfel de contract[4]. Cum am precizat deja, este vorba despre toate celelalte litigii, cu excepția celor care privesc executarea contractelor administrative. Faptul că legea, în forma ei modificată, stabileşte care dintre litigiile rezultate din contracte administrative se soluționează de către instanțele de drept comun determină concluzia că **regula** o reprezintă **soluționarea litigiilor privind contractele administrative de instanțele de contencios administrativ,** iar **excepția** o reprezintă **soluționarea unora dintre aceste litigii de către instanțele de drept comun.**

În literatura de specialitate se apreciază că la încheierea oricărui contract administrativ trebuie să se țină seama de mai multe condiții, şi anume: un consimțământ al părților care se obligă; capacitatea/competența părților contractante; un obiect determinat/determinabil, licit şi posibil; o cauză licită şi morală; respectarea formei cerută pentru valabilitatea actului juridic; respectarea condiției prealabile obligatorii (autorizația administrativă)[5]. Nerespectarea acestor condiții atrage nulitatea contractului. Legea nr. 29/1990 privind contenciosul administrativ, în prezent abrogată, nu consacra competența instanțelor de contencios administrativ în privința soluționării litigiilor care privesc contracte administrative. Actuala Lege nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, după cum am arătat, recunoaşte în mod expres competența instanțelor de contencios de a se pronunța şi asupra litigiilor izvorâte din contracte administrative, cu excepția celor care privesc executarea lor.

Competența instanței de contencios administrativ este menținută şi prin Legea nr. 101/2016 privind remediile şi căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi

---

[1] D. Diaconu-Dascălu, *Aspecte generale privind cesiunea contractului de concesiune, în Tendințe actuale în dreptul public, abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, p. 201.

[2] A. Negoiță, *op. cit.*, p. 176.

[3] A. Negoiță, *op. cit.*, p. 176.

[4] Pentru o concepție apropiată, v. A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, pp. 116-119.

[5] E. Demciuc, *Nulitatea contractului administrativ,* articol apărut în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secțiunea pentru ştiințe juridice şi administrative, Caietul ştiințific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 419.

concesiune de servicii, precum şi pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[1].

În doctrina de specialitate s-a propus ca, în temeiul principiului autonomiei locale, când rolul autorităţilor administraţiei publice locale pentru satisfacerea intereselor comunităţii sporeşte, s-ar impune adoptarea unui cadru juridic unitar de reglementare a contractului administrativ, ca principal instrument de implementare a responsabilităţilor şi sarcinilor legate de exploatarea cu maxim de randament şi costuri eficiente a bunurilor proprietate publică şi privată. De aceea, în lipsa unui cod administrativ, se impune calificarea, definirea contractului administrativ, a clauzelor sale reglementare, regimul juridic aplicabil acestuia, eliminând astfel practica neunitară a instanţelor judecătoreşti în a aprecia natura juridică a acestuia[2].

O altă propunere interesantă pe care o remarcăm, o reprezintă **necesitatea reglementării în legislaţia românească a contractului administrativ pentru punerea în operă a descentralizării administrative.** Acest tip de contract se regăseşte în Franţa, unde a fost consacrat prin art. 26 din Legea nr. 82-213 din 2 martie 1982 privind drepturile şi libertăţile comunelor, departamentelor şi regiunilor, el este încheiat între reprezentantul statului şi executivul departamental sau regional, pentru stabilirea modalităţilor prin care serviciile corespunzând noilor competenţe ale departamentului sau regiunii sunt plasate sub autoritatea preşedintelui consiliului general şi preşedintelui consiliului regional. Un argument în susţinerea acestei propuneri este că utilizarea actului administrativ unilateral (hotărâre de guvern pentru transferul de competenţe de la nivel central la cel local ar echivala cu o **repartiţie de sarcini,** ceea ce ar fi în dezacord cu autonomia locală, între guvern şi autorităţile administraţiei publice locale, neexistând relaţii de subordonare ierarhică. De aceea, contractul administrativ pentru punerea în operă a descentralizării ar însemna un instrument al negocierii, în vederea realizării unui echilibru între interesul public naţional şi interesul public local[3].

O ultimă propunere pe care o semnalăm şi susţinem este aceea ca, în condiţiile integrării în Uniunea Europeană, realizată de România în 2007, se impune consacrarea în legislaţia contractelor administrative a principiului egalităţii de tratament între operatorii publici şi privaţi[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016. Art. 32 stabileşte competenţa de soluţionare a plângerilor împotriva deciziei pronunţate de Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor, în favoarea secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Curţii de Apel, în a cărei rază teritorială se află sediul autorităţii contractante, în complete specializate de achiziţii publice. Face excepţie plângerea formulată împotriva deciziei pronunţate de Consiliu privind procedurile de atribuire de servicii şi/sau lucrări aferente infrastructurii de transport de interes naţional, astfel cum este definită de legislaţia în vigoare, pentru care competentă este Curtea de Apel Bucureşti, Secţia contencios administrativ şi fiscal.

[2] N. Miulescu, *Contractul administrativ în legislaţia românească actuală,* în RDP nr. 3/2008, p. 38.

[3] C.S. Săraru, *Necesitatea reglementării în legislaţia românească a contractului administrativ pentru punerea în operă a descentralizării administrative,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 543-555.

[4] I.C. Dinu, C. Dinu, *Viziunea actuală şi necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ, art. cit.* p. 114.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Contractul administrativ este act juridic bi sau multilateral supus în exclusivitate regimului de putere publică;

b) contractul administrativ este act juridic bi sau multilateral supus atât regimului de putere publică, cât şi celui de drept comun.

2. a) Administrația încheie numai contracte administrative;

b) administrația încheie numai contracte de drept privat.

3. a) Părțile contractului administrativ se află pe poziție de inegalitate juridică, autoritatea publică având o poziție predominantă;

b) părțile contractului administrativ se află pe poziție de inegalitate juridică, particularul având o poziție predominantă;

4. a) Scopul contractului administrativ este satisfacerea nevoilor de interes general;

b) scopul contractului administrativ este satisfacerea nevoilor de interes particular.

5. a) Obiectul contractului administrativ îl poate constitui exclusiv prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei lucrări publice;

b) obiectul contractului administrativ îl poate constitui numai punerea în valoare a unui bun public sau efectuarea unei lucrări publice.

6. a) Soluționarea litigiilor care ar putea apărea din executarea contractului administrativ este de competența instanțelor de drept comun;

b) soluționarea litigiilor care ar putea apărea din executarea contractului administrativ este de competența instanțelor de contencios administrativ.

7. a) Una dintre părțile contractului administrativ este un subiect determinat, respectiv un organ care acționează în realizarea puterii publice, un organ administrativ sau alt subiect de drept autorizat de un organ administrativ;

b) contractul administrativ se poate încheia între două sau mai multe părți, persoane fizice sau juridice, fără nicio condiție cu privire la calitatea părților, doar cu privire la obiectul contractului.

8. a) Contractul administrativ poate să aibă formă scrisă;

b) pentru validitatea contractului administrativ nu este obligatorie formă scrisă a acestuia.

9. a) Clauzele unui contract administrativ sunt stabilite de către părți și, dacă acestea apreciază că este necesar, utilizează dispoziții reglementare;

b) clauzele unui contract administrativ sunt stabilite numai pe cale reglementară.

10. a) Contractele administrative sunt guvernate în exclusivitate de un regim de putere publică;

b) contractele administrative sunt guvernate, în principal, de un regim de drept public, care își menține rolul conducător asupra celui de drept privat.

11. a) Contractele administrative fac parte din categoria actelor juridice pe care le realizează administrația;

b) contractele administrative fac parte din categoria faptelor materiale și operațiunilor administrative realizate de administrația publică.

12. a) Contractele administrative sunt asimilate, prin lege, actelor juridice de drept public;

b) contractele administrative sunt asimilate prin lege actelor juridice de drept privat.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XIX

TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

I. Semnificația activității de control în administrația publică

§ 1. O superbă pledoarie pentru rolul și semnificația controlului, dar, mai ales, o descriere a modului în care acestea sunt denaturate în practică regăsim în lucrarea regretatului profesor Ilie Iovănaș[1], care pornește de la câteva adevăruri recunoscute de fiecare dintre noi, și despre care constată cât de mult sunt ele, adeseori, deformate în practică. Este unanim acceptată necesitatea controlului, în societate în general, în toate domeniile vieții economice, sociale, politice. Cu toate acestea, *controlul dă naștere unor tensiuni și chiar resentimente ale celui controlat față de cel care controlează.* El creează, astfel, pentru cel controlat o stare de disconfort care este determinată nu de actul de control în sine, ci de modul în care acesta este conceput și exercitat, de unde o anumită percepție negativă cu privire la el. De regulă, controlorul se comportă de cele mai multe ori ca și când finalitatea activității sale ar fi descoperirea unor greșeli, a unor abateri de la lege și sancționarea acestora. Iar dacă nu există, fie trebuie inventate, fie trebuie căutate cu o sârguință demnă de o cauză mai nobilă, încât până la urmă trebuie descoperite.

Atunci când controlul se realizează asupra unor autorități publice care se bucură de autonomie, locală sau funcțională, potrivit legii, inclusiv Constituției, controlul este interpretat și analizat ca o *amenințare împotriva autonomiei*[2]. Iar calificarea este determinată, de cele mai multe ori, de modul în care se realizează efectiv controlul, de presiunile și represiunile care se fac de către organele de control. În aceeași lucrare se vorbește, într-o inspirată metaforă, despre *„mariajul forțat între autonomie locală și control"*[3].

Este evident că o asemenea concepție este de neacceptat din punct de vedere al rigorilor unui autentic stat de drept, în care pârghiile de control trebuie să reprezinte modalități prin care să se constate modul de executare a unor activități, de transpunere în practică a unor acte normative, rezultatele aplicării actului decizional, pozitive și negative, în egală măsură. Iar în funcție de aceste constatări, trebuie realizată o analiză obiectivă pentru a se stabili măsurile necesare pentru îmbunătățirea activității[4].

Curtea Constituțională a statuat că *„(...) art. 1 alin. (4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în stat (...), ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celeilalte, iar, pe de altă parte,*

---

[1] I. Iovănaș, *op. cit.*, pp. 95-97.

[2] A se vedea lucrarea coordonată sub coordonarea lui M.-E. Geis, S. Guerard, X. Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?*Institut Universitaire Varenne, 2018.

[3] S. Guerard în M.-E. Geis, St. Guerard, X. Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 205.

[4] *Ibidem*, p. 95.

presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte (subl. ns.)"[1].

Controlul nu trebuie să reprezinte astfel un instrument de presiune și tensiune, ci un *barometru care indică modul în care acționează cel chemat să aplice decizia, precum și gradul în care decizia corespunde scopului pentru care a fost emisă*[2].

Orice activitate umană este supusă unui control care privește modul de realizare și rezultatele obținute[3].

Lato sensu, noțiunea de control[4] evocă *o activitate de verificare a conformității unei anumite activități (pentru dreptul administrativ se are în vedere activitatea administrației publice) cu anumite valori, de regulă cele consacrate în normele de drept.*

II. Fundamente constituționale ale controlului exercitat asupra administrației publice

§ 2. Determinarea sferei

România este proclamată prin art. 1 alin. (3) *„stat de drept"*, iar prin art. 16 alin. (1) și (2) se instituie principiul *„egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări"*, coroborat cu acela că *„nimeni nu este mai presus de lege"*.

Semnificația statului de drept și a rosturilor acestuia *„se realizează plenar atunci când toate autoritățile publice, fie că sunt în sfera autorității judecătorești, fie în afara acesteia, respectă și sunt încadrate în coordonatele dreptului, își respectă competențele constituționale și legale"*[5].

Art. 1 alin. (5) face vorbire despre *„respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor"* ca reprezentând o îndatorire fundamentală a oricărui cetățean, respectiv a fiecărui subiect, de drept public sau de drept privat.

Legea fundamentală, în afara acestor dispoziții care duc implicit la ideea de control, conține și numeroase prevederi care consacră în mod expres diferite forme de control exercitat asupra administrației publice, pe care ne-am îngădui să le grupăm în mai multe categorii:

A) Forme de control necontencios exercitat asupra administrației centrale și locale

a) Administrația centrală. Articolul 100 consacră un control indirect al Parlamentului asupra Președintelui, care rezultă din contrasemnarea unora dintre decretele acestuia de către primul-ministru, care, alături de Guvern, răspunde politic în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate, inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat.

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 68/2017, par. 70.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, p. 112 și opiniile acolo citate.

[3] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 89.

[4] Termenul de control își are obârșia în franțuzescul *„contre rolle"* care a fost „utilizat mai întâi în activitatea contabilă, ca instrument de verificare a rolului fiscal. Ulterior, semnificația s-a extins, în sensul de activitate de verificare a unor rezultate, a unor activități, în orice domeniu", (I. Alexandru, *Administrația publică. Teorii, realități, perspective,* Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 500).

[5] M. Safta, *Autoritatea ministrului justiției în raport cu procurorii, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituție, în jurisprudența Curții Constituționale,* în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2018, p. 214.

Art. 111 așază întreaga administrație publică, împreună cu Guvernul[1], care este calificat și el implicit ca un organ al administrației publice, sub un control parlamentar tradițional, concretizat în obligația de a prezenta documentele și informațiile cerute de cele două Camere, prin intermediul președinților lor.

Art. 109 are o semnificație specială în ceea ce privește controlul parlamentar al Guvernului, deoarece el instituie principiul răspunderii politice a Guvernului numai în fața Parlamentului.

Art. 112, 113 și 114 consacră forme concrete și directe de exercitare a controlului parlamentar, respectiv *sistemul interpelărilor și al întrebărilor, moțiunea de cenzură* și o instituție nouă în peisajul constituțional din România, și anume *angajarea răspunderii Guvernului.*

Art. 115 reglementează instituția delegării legislative, tratată pe larg, anterior.

Art. 116 reglementează statutul *ministerelor, ca organe de specialitate ale administrației de stat* care pot fi organizate *numai în subordinea Guvernului.*

Fiind subordonate Guvernului, rezultă în mod implicit că *ele vor fi controlate de acesta, una din dimensiunile raportului de subordonare ierarhică fiind dreptul de a controla activitatea organului subordonat.*

b) Administrația publică locală

Am precizat deja că ***art. 111 alin. (1)*** reprezintă un „drept comun" de exercitare a controlului parlamentar asupra întregii administrații publice, inclusiv a celei locale.

Capitolul IV al titlului II, articolele 58-60, consacră instituția *„Avocatului Poporului"*[2], a cărei menire constituțională este să apere drepturile și libertățile cetățenilor. Avocatul Poporului reprezintă instituția sub care a fost preluată și funcționează în România clasica instituție a *Ombudsmanului*, de sorginte suedeză, care s-a răspândit în Europa sub denumiri diferite, cum ar fi *comisar parlamentar, apărătorul poporului* (Spania), *apărător public, mediator public*[3]. Preferința pentru această denumire se explică tocmai prin rolul și semnificațiile juridice ale instituției pe care o evocă, dat fiind faptul că *în conștiința și limbajul românilor, avocatul este asociat cu cel care apără, mai ales cel care îl apără pe cel năpăstuit*[4]. Constituția și legea sa organică îi configurează organizarea, competența, atribuțiile și actele, caracterizând instituția ca o autoritate publică autonomă și independentă, așezată sub controlul Parlamentului, căruia trebuie să-i prezinte periodic rapoarte[5].

Încă de la crearea sa, instituția de tip ombudsman a avut ca scop protejarea drepturilor și intereselor cetățenilor în raporturile sale cu autoritățile publice[6]. Prin intermediul Avocatului Poporului se exercită și *un control indirect din partea Parlamentului asupra*

---

[1] Deși textul nu prevede expres, Guvernul reprezintă un organ central al administrației publice, cu competență materială și teritorială generală.

[2] Pentru analiza statutului juridic al acestuia, v. I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman,* Ed. All Beck, București, 2004.

[3] I. Muraru, *Avocatul Poporului – instituție de tip ombudsman,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 1.

[4] *Ibidem,* pp. 26-27.

[5] I. Muraru, S. Popescu, *Avocatul poporului, autoritate publică autonomă și independentă,* în RDP nr. 2/2006, p. 37.

[6] A. Dinu, *Mediatorul Republicii în Franța,* în RDP nr. 1/2008, p. 74.

administrației publice centrale și locale, în egală măsură, deoarece el prezintă organului legiuitor rapoarte, anual sau la cererea acestuia, cu privire la activitatea desfășurată, care pot conține și recomandări privind legislația sau măsuri de altă natură menite să contribuie la apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

De altfel, unul din scopurile pentru care Avocatul Poporului a fost creat este tocmai îmbunătățirea activității administrației publice, iar principalul său scop imediat este de a pune față în față administrația publică și cetățenii care se consideră lezați în drepturile lor de autoritățile și instituțiile publice[1].

De aceea, raporturile dintre Avocatul Poporului și puterea executivă reprezintă **raporturi de control și colaborare**[2], fără ca în acest fel să existe posibilitatea unor imixtiuni reciproce în activitate[3].

B) Forme de control contencios exercitat asupra administrației publice centrale și locale

a) Administrația publică centrală

Art. 52 și art. 126 alin. (6) consacră dreptul de control al instanțelor judecătorești asupra actelor administrative emise de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile administrației publice, care sunt o specie de autorități publice.

Controlul exercitat în baza art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție și a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ are în vedere *atât acte administrative emise de autorități centrale, cât și acte emise de autorități ale administrației publice locale.*

Art. 146 lit. d) menționează, printre atribuțiile Curții Constituționale, și pe aceea de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind o categorie de acte ale Guvernului, și anume ordonanțele.

b) Administrația publică locală

Art. 123 alin. (5) consacră dreptul prefectului, ca reprezentant al Guvernului, de a ataca în contenciosul administrativ actele adoptate de consiliul local, consiliul județean și primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

Art. 126 alin. (6), coroborat cu art. 21, 52 și 53[4], creează cadrul constituțional de exercitare a dreptului fundamental al celui vătămat prin actele administrative ale autorităților publice, el vizând atât actele care emană de la autoritățile centrale, cât și cele ale autorităților publice locale, în categoria acestora incluzând și pe cele județene.

---

[1] I. Muraru, M. Constantinescu, E. S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *Interpretarea Constituției. Doctrină și practică*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 147.

[2] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, op. cit.*, vol. I, p. 347.

[3] I. Muraru, M. Constantinescu, E.S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.*, p. 147.

[4] Invocăm și articolul 53, dat fiind faptul că el reglementează cadrul constituțional în limitele căruia exercițiul oricărui drept, inclusiv al dreptului fundamental prevăzut de art. 52, poate fi restrâns. De aici, existența unor categorii de acte administrative exceptate de la controlul de legalitate exercitat pe calea contenciosului administrativ.

III. Clasificarea formelor de control exercitat asupra administraţiei publice[1]

§ 3. Criterii de clasificare

A. În funcţie de natura organului care exercită controlul, distingem:

1) Un control parlamentar, exercitat sub cele două forme ale sale, şi anume:

– *un control parlamentar tradiţional*, exercitat de Parlament în mod direct, prin mijloacele puse la dispoziţie de legea fundamentală;

– *un control parlamentar modern*, exercitat prin intermediul unor autorităţi publice care depind de Parlament (Avocatul Poporului, Curtea de Conturi[2]).

În ceea ce-l priveşte pe Avocatul Poporului, dispoziţiile constituţionale şi legale plasează instituţia sub controlul Parlamentului, căruia trebuie să-i prezinte periodic rapoarte asupra activităţii desfăşurate[3], în acest fel exercitându-se un control indirect de către Parlament asupra autorităţilor publice care fac obiectul raportului.

Acest tip de control este, esenţialmente, *un control posterior*[4], deoarece intervine asupra unei activităţi care s-a desfăşurat deja, organul legiuitor neavând competenţa, cum se subliniază în lucrarea citată, să *„se substituie în exercitarea funcţiei şi competenţelor celui controlat şi nici nu implică o dependenţă ierarhică a acestuia"*[5].

2) Un control administrativ, care poate fi caracterizat ca fiind *„controlul înfăptuit de administraţia publică în conformitate cu legea asupra propriei sale activităţi"*[6]. Prin intermediul lui, activitatea organelor administraţiei publice se autoreglează fie prin controlul intern, fie prin formele **controlului extern** ori prin **controlul de tutelă administrativă** exercitat de Guvern prin prefecţi, asupra activităţii autorităţilor administraţiei publice locale, sau controlul exercitat prin jurisdicţiile administrative[7], al căror caracter facultativ şi gratuit este garantat de Constituţie.

Acest control, la rândul lui, poate fi clasificat din mai multe puncte de vedere:

a) Din punctul de vedere al locului pe care îl ocupă organul de control faţă de cel controlat, identificăm:

– un control administrativ *intern*, exercitat de *agenţi din interiorul organului controlat.*

Specific acestei forme de control este faptul că *atât cel care exercită controlul, cât şi cel care este supus controlului, fac parte din aceeaşi autoritate administrativă*[8].

– un control administrativ *extern,* căruia îi este specific faptul că organul de control face parte din structuri administrative plasate *în afara organului controlat.*

---

[1] Cu privire la această problemă, v.: A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 445-448. I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 100; R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 349-362; A. Negoiţă, *op. cit.,* pp. 167-170.

[2] Cu privire la statutul acestei autorităţi, anterior revizuirii din 2003, v. G. Iancu, *Interpretarea dispoziţiilor constituţionale privind Curtea de Conturi,* în RDP nr. 2/2002, pp. 64-85.

[3] I. Muraru, S. Popescu, *Avocatul poporului, autoritate publică autonomă şi independentă,* în RDP nr. 2/2006, p. 36.

[4] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249, I. Iovănaş, *op. cit.,* p. 102.

[5] M. Constantinescu, I. Muraru, *op. cit.,* p. 249.

[6] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 393.

[7] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 92.

[8] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, p. 394.

Acest control, la rândul lui, poate fi împărțit în mai multe categorii: *un control contencios,* exercitat de organe administrative cu atribuții jurisdicționale și *un control necontencios,* exercitat de organul ierarhic, organe de specialitate ale administrației de stat etc.

În funcție de *obiectiv*, controlul poate fi *un control general*, care vizează întreaga activitate a organului controlat și *un control specializat*, care privește un anumit segment al activității celui controlat, exemplu *cel financiar*, pe *probleme de urbanism*, de *activitate de stare civilă*[1] etc.

b) Din punctul de vedere al *modului în care intervine*, controlul administrativ extern, ca și cel intern de altfel, pot fi realizate:

– la *cererea* organului controlat;

– la *sesizarea* unui alt subiect de drept;

– din *oficiu*.

3) Un control judiciar (judecătoresc) exercitat în baza articolelor 21, 52 și 126 alin. (6) din Constituție, raportate la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, atât pe cale de acțiune directă, cât și pe cale de excepție.

4) Un control exercitat de alte autorități publice decât cele care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat.

În această categorie includem controlul *exercitat de Curtea Constituțională asupra Ordonanțelor Guvernului,* care este *un control de natură contencioasă*, de *Avocatul Poporului*, care exercită un *control necontencios sau de Curtea de Conturi, care controlează modul de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public*[2].

5) Un control politic, a cărui legitimitate se află în misiunea administrației, aceea de a pune în aplicare decizia politică.

Este firesc ca puterea care a edictat regulile de drept pe care le transpune în practica administrativă să aibă aptitudinea să vegheze la respectarea lor.

Legitimitatea acestui tip de control consistă în faptul că *administrația este subordonată juridic puterii politice*[3], ceea ce impune existența unor mijloace prin care prima să o controleze pe cea de-a doua.

Într-un stat cu adevărat „de drept" și democratic, administrația este **brațul puterii politice, singurul capabil să definească interesul general a cărui realizare în practică este asigurată de administrația publică**[4].

B. *În funcție de obiectivul urmărit prin activitatea de control,* distingem:

a) *un control general*, care privește întreaga activitate a organului controlat, din punctul de vedere al legalității și oportunității, în egală măsură;

b) *un control de specialitate*, care vizează anumite segmente ale activității organului controlat.

---

[1] Exemplu: art. 73 alin. (1) din Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă prevede că *Ministerul Afacerilor Interne îndrumă și controlează, în condițiile legii, activitatea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, în domeniul stării civile.*

[2] Pentru o analiză comparativă a acestei instituții, v. G. Iancu, *Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor,* în RDP nr. 3/2004, pp. 12-24.

[3] F. Chauvin, *Administration de l'Etat,* 5e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 9.

[4] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *Contentieux administratif,* 7e éd., Paris, Dalloz, 1999, p. 2.

C. *Din punctul de vedere al procedurii aplicabile*, distingem:

a) *un control jurisdicțional*, de natură contencioasă deci, în care includem controlul exercitat de Curtea Constituțională, instanțele judecătorești, organele administrative cu atribuții jurisdicționale. Curtea Constituțională nu face parte din cele trei puteri clasice – puterea legislativă, executivă și judecătorească – ci este expresia colaborării lor în realizarea principiului supremației Constituției, esențial în definirea statului de drept și a democrației constituționale[1].

Exercitarea controlului jurisdicțional impune **două condiții**. *Mai întâi,* **existența prealabilă a unor norme a căror respectare se impune administrației** și cu care judecătorul va putea confrunta actele administrative. *În al doilea rând,* se mai impune **existența unor mijloace juridice facile care să permită particularilor să-l sesizeze pe judecător.**

Există însă un **risc** al exercitării acestui tip de control. El rezidă în faptul că **judecătorul, fiind exterior administrației, poate să fie tentat să facă să triumfe în mod constant interesele particularilor asupra celor ale administrației, a interesului public, diluarea interesului general în interesul particular, subiectiv.** Iar administrația care se simte prea de aproape controlată, devine lipsită de curaj, *„riscă să aleagă inerția pentru a evita orice problemă. **Administrația va fi atunci controlată, dar țara prost guvernată**"*[2].

Este neîndoielnic faptul că **orice activitate de control trebuie să presupună anumite limite, fără de care ea poate să degenereze, inevitabil, în arbitrar**[3]. Aceste limite sunt fie instituite prin lege, fie pe cale jurisprudențială, și urmăresc scopuri diferite, în funcție de natura și obiectivele controlului și de organele care îl exercită. În ceea ce privește controlul jurisdicțional, limitele lui urmăresc evitarea exercitării controlului cu rea-credință, în scop șicanatoriu sau cu intenția vădită de a tărăgăna soluționarea unei cauze. În cazul controlului exercitat de Curtea Constituțională, limita acestuia este reprezentată de faptul că **această autoritate publică se pronunță numai asupra problemelor de drept, fără să poată modifica sau completa dispoziția legală controlată**[4].

b) *un control nejurisdicțional*, de natură necontencioasă, în care includem controlul parlamentar tradițional, controlul administrativ intern și extern, controlul exercitat prin autoritățile administrației publice de specialitate.

IV. Jurisdicția administrativă și actul administrativ jurisdicțional

§ 4. Determinări terminologice

După intrarea în vigoare a Constituției României din 1991 s-a pus problema dacă *„se mai poate vorbi despre jurisdicții administrative"*[5].

Au existat autori[6] care au pretins că noua lege fundamentală a României nu mai recunoaște această instituție, care ar fi devenit astfel implicit caducă și că singura activitate de

[1] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.*, p. 233.
[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 2-3.
[3] I. Muraru, M. Constantinescu, S. Tănăsescu, M. Enache, G. Iancu, *op. cit.*, p. 246.
[4] *Ibidem*, p. 246.
[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 462.
[6] V. Pătulea, *Reflecții în legătură cu căile procedurale de rezolvare a contestațiilor împotriva măsurilor dispuse de organele de control financiar de stat*, în Dreptul nr. 7/1992, p. 46 și urm.

jurisdicție pe care o recunoaște Constituția este cea realizată de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe judecătorești, în baza articolului 126.

În prezent, o asemenea problemă nu se mai poate pune, având în vedere că, **prin Constituția revizuită și republicată, jurisdicțiile administrative speciale sunt recunoscute în mod expres.**

Se impune însă clarificat raportul dintre **jurisdicție** și **justiție**, deoarece *între termenul de jurisdicție și cel de justiție nu există identitate.*

Jurisdicția, în accepțiunea *lato sensu,* credem că poate fi definită ca *o activitate de soluționare a unor litigii ivite în viața publică sau privată, după o procedură asemănătoare celei judecătorești și în urma căreia se dă o soluție motivată.*

În funcție de autoritatea publică în a cărei competență intră soluționarea litigiului respectiv, putem identifica mai multe tipuri de jurisdicții:

a) *jurisdicție constituțională,* exercitată prin Curtea Constituțională[1], singura autoritate specială și specializată de jurisdicție constituțională din România, după cum proclamă expres art. 1 din Legea nr. 47/1992[2], cu modificările ulterioare;

b) *jurisdicție judiciară sau justiție*, realizată, în conformitate cu art. 126 din Constituție, de Înalta Curte de Casație și Justiție și de celelalte instanțe stabilite de lege.

Constatăm astfel că între termenii de *jurisdicție*, pe de o parte, și *justiție*, pe de altă parte, există o relație de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferența specifică[3].

Justiția este *specia,* iar *jurisdicția* este *genul.*

c) *jurisdicție administrativă*, realizată prin intermediul unor organe administrative cu atribuții jurisdicționale.

Importanța fundamentală a principiului legalității, ca principiu fundamental al statului de drept, consacrat în dreptul românesc prin art. 1 alin. (5) din Constituție, presupune ca ordinea normativă să fie respectată în integralitatea ei și întotdeauna, indiferent de modul de desfășurare a relațiilor dintre participanții la circuitul juridic general[4].

---

[1] Pentru o viziune critică asupra activității Curții Constituționale, a se vedea Dan Claudiu Dănișor, *Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale,* în Revista de Drept public nr. 4/2013, pp. 13-22. Autorul susține că *„după o istorie consistentă și zbuciumată, astăzi justiția constituțională românească riscă să devină o capcană pentru libertate, nu un garant al ei"*. În argumentarea acestei aserțiuni, autorul face referire la cauzele care au determinat o asemenea evoluție a Curții, respectiv opțiunea pentru un model străin de cultura juridică românească, zdruncinarea filozofiei liberale care constituie fundamentul democrației constituționale și incapacitatea de a înlocui marxismul cu o filozofie nouă, corespunzătoare mentalității societății post-comuniste. În același sens și D.C. Dănișor, *Democrația deconstituționalizată,* Ed. Universul Juridic, București, Universitaria, Craiova, 2013.

[2] Publicată în M. Of. nr. 101 din 22 mai 1992 și republicată în M. Of. nr. 643 din 16 iulie 2004 și în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010. Ulterior ultimei republicări, legea a mai fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 38/ 2012 și prin Legea nr. 183/2013.

[3] V. Vedinaș, R. Lazăr, *Considerații teoretice și aspecte practice privind statutul Curții de Conturi și actele acesteia,* în Juridica, nr. 3/2000, pp. 111-115.

[4] I. Lazăr, *Jurisdicții administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 43.

§ 5. Definiţia şi trăsăturile jurisdicţiei administrative şi ale actului administrativ jurisdicţional

Jurisdicţia administrativă reprezintă *un tip special de jurisdicţie*, înfăptuită de organe de natură administrativă, care sunt învestite cu atribuţii jurisdicţionale.

Doctrina[1] o defineşte prin raportare la câteva elemente de bază care îi determină specificitatea şi anume:

– din punctul de vedere al **obiectului**, ea reprezintă *o soluţionare a unei „căi de atac"*;

– din punctul de vedere al **procedurii**, regăsim *principii specifice procedurii judiciare* şi anume: *posibilitatea părţilor de a fi ascultate de instanţă (ambele sau cel puţin una dintre ele), posibilitatea de a fi reprezentate, contradictorialitatea şi independenţa părţilor*[2];

– din punctul de vedere al **rezultatului**, specific jurisdicţiei administrative este faptul că din ea rezultă *o hotărâre motivată*, ca natură juridică *un act administrativ cu atribuţii jurisdicţionale*.

Cumulând toate aceste note definitorii, vom defini jurisdicţia administrativă ca fiind *activitatea de soluţionare a unui litigiu administrativ, după norme procedurale specifice procedurii judiciare, în urma căreia rezultă un act administrativ cu caracter jurisdicţional*.

Prin art. 21 alin. (4) din Constituţie, introdus în urma revizuirii, jurisdicţiile speciale administrative sunt recunoscute, dar se proclamă caracterul lor **facultativ** şi **gratuit.** Prin acest text s-a urmărit să se înlăture abuzurile administraţiei. Au fost adoptate reglementări după 1990, cum ar fi Legea nr. 105/1997[3] (în prezent abrogată), prin care se impuneau, cum se exprimă plastic profesorul Iorgovan, două *praguri* de căi administrativ-jurisdicţionale, una la nivelul direcţiilor judeţene şi alta la nivelul Ministerului Finanţelor, fiecare dintre acestea impunând plata unor taxe de timbru înrobitoare care, dacă nu erau achitate, atrăgeau respingerea plângerii de către organul administrativ-jurisdicţional. În acest fel, *„jurisdicţia administrativă condiţiona puterea judecătorească"*, situaţie care trebuia şi a fost eliminată prin textul revizuit al art. 21 alin. (4)[4] din Constituţie.

Şi ulterior au continuat să existe ample dezbateri doctrinare, atrase de faptul că prin O.U.G. nr. 51/2014[5], de modificare a O.U.G. nr. 34/2006 (care între timp a fost abrogată) a fost introdusă obligaţia pentru contestatarii unei licitaţii să constituie **garanţia de bună conduită**, pentru întreaga procedură cuprinsă între data depunerii contestaţiei şi data rămânerii definitive a deciziei Consiliului[6].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 462-468.

[2] M. Preda, *op. cit.*, p. 251.

[3] Lege pentru soluţionarea obiecţiunilor, contestaţiilor şi a plângerilor asupra sumelor constatate şi aplicate prin actele de control sau de impunere ale organelor Ministerului Finanţelor, publicată în M. Of. nr. 136 din 30 iunie 1997.

[4] A. Iorgovan, *Relaţiile dintre puterea executivă şi puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituţiei*, în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004*, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 32.

[5] O.U.G. nr. 51/2014 pentru modificarea şi completarea O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii, a fost publicat în M. Of. nr. 486 din 30 iunie 2014.

[6] Pentru dezvoltări, a se vedea C. Grigoraş, *Exercitarea căilor de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor prin raportare la „garanţia de bună conduită"*, în RDP nr. 4/2014, pp. 81-108.

Constituirea garanției de bună conduită este în prezent reglementată prin articolele 39-42 din H.G. nr. 395/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice[1].

Atribuții jurisdicționale sunt conferite unei autorități administrative **prin lege,** iar acest lucru se realizează **fie expres**[2], fie **în mod implicit,** prin reglementarea unei proceduri care să poată fi calificată ca *„procedură administrativ-jurisdicțională"*[3].

§ 6. Actul administrativ jurisdicțional

Actul adoptat în cadrul unei activități de jurisdicție administrativă poartă denumirea de **act administrativ jurisdicțional.** Actuala lege a contenciosului administrativ oferă pentru prima dată o definiție acestui tip de act, care reprezintă, potrivit articolului 2 alin. (1) litera d) din Legea nr. 554/2004, *actul emis de o autoritate administrativă învestită, prin lege organică, cu atribuții de jurisdicție administrativă specială.*

În ceea ce ne privește, definim actul administrativ jurisdicțional ca fiind **acel act administrativ tipic adoptat de un organ al administrației publice învestit prin lege cu atribuții jurisdicționale, prin care se soluționează cu putere de adevăr legal un litigiu din sfera administrației active, după principii specifice procedurii judiciare.**

Din definiție desprindem următoarele trăsături ale actului administrativ:

a) este un act administrativ *tipic* din punctul de vedere al organului de la care emană, care este *un organ al administrației publice învestit prin lege cu rezolvarea unor litigii*;

b) este adoptat ca urmare a rezolvării unui conflict juridic născut între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, acestea din urmă fiind de drept public sau de drept privat;[4]

c) referindu-se la un litigiu determinat, actul are caracter *individual;*

d) litigiul se soluționează cu *forță de adevăr legal*, această trăsătură apropiind actul administrativ jurisdicțional de hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești;

e) *stabilitatea* mai mare de care se bucură și în baza căreia *este exceptat de la principiul revocabilității actelor administrative*, dar care nu este identică autorității de lucru judecat de care se bucură actele puterii judecătorești;

f) *procedura* după care se eliberează *este similară procedurii judiciare*, în ea se regăsesc principii comune acesteia și anume: **contradictorialitatea, independența, posibilitatea părților de a fi reprezentate de un apărător**;

g) *obligația motivării* actului, care îl apropie pe acesta de hotărârilor instanțelor judiciare.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, orice

---

[1] Publicată în M.Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.

[2] Exemplu: articolul 52 din Legea nr. 18/1991 a fondului funciar.

[3] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2005, p. 109.

[4] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 109.

persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim, printr-un act al autorității contractante, emis cu încălcarea dispozițiilor legale, poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativ-jurisdicțională, la Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sau în justiție. În ceea ce privește **contenciosul administrativ-jurisdicțional,** acesta se finalizează prin adoptarea de către Consiliu, care este un organism independent cu activitate administrativ-jurisdicțională, a unei **decizii,** care este argumentată[1], obligatorie pentru părțile în litigiu[2], respectiv contestator și autoritatea contractantă.

[1] Prin art. 27 al Legii nr. 101/2016 se reglementează regimul juridic al actelor pe care le pronunță Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor.

[2] Potrivit art. 28 alin. (1) al Legii nr. 101/2016.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Controlul exercitat în baza art. 52 şi 126 alin. (6), precum şi a Legii nr. 554/2004 are în vedere actele administrative emise/adoptate de autorităţile publice;

b) controlul exercitat în baza art. 52 şi 126 alin. (6), precum şi a Legii nr. 554/2004 are în vedere actele administrative emise/adoptate de autorităţile administraţiei publice.

2. a) Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind legile şi regulamentele Parlamentului şi ordonanţele Guvernului;

b) Curtea Constituţională hotărăşte asupra excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial privind toate actele Parlamentului şi Guvernului.

3. a) Prefectul poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ actele consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului;

b) prefectul poate ataca în faţa instanţelor de contencios administrativ exclusiv actele autorităţilor deliberative ale autonomiei locale.

4. a) Actul administrativ-jurisdicţional este act administrativ cu caracter individual;

b) actul administrativ-jurisdicţional este act administrativ cu caracter multilateral, în funcţie de numărul părţilor implicate în litigiu.

5. a) Între termenii de justiţie şi jurisdicţie există o relaţie de la parte la întreg;

b) între termenii de justiţie şi jurisdicţie există o relaţie de la întreg la parte.

6. a) Jurisdicţia administrativă soluţionează litigii izvorâte în sfera administraţiei publice;

b) jurisdicţia administrativă soluţionează litigii izvorâte între cetăţeni;

7. a) Controlul administrativ extern este un control contencios;

b) controlul administrativ extern este un control necontencios.

8. a) Actul administrativ-jurisdicţional se adoptă după o procedură specifică aceleia utilizată în activitatea instanţelor judecătoreşti;

b) actul administrativ-jurisdicţional se adoptă după o procedură specifică aceleia utilizată de orice autoritate administrativă.

9. a) Potrivit art. 21 alin. (4) din Constituţie, jurisdicţiile administrative speciale au caracter obligatoriu şi gratuit;

BCU IASI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) potrivit art. 21 alin. (4) din Constituție, jurisdicțiile administrative speciale au caracter facultativ și oneros.

10. a) Controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control contencios;
b) controlul exercitat de Curtea de Conturi este un control necontencios.

11. a) Controlul exercitat de Curtea Constituțională este un control contencios;
b) controlul exercitat de Curtea Constituțională este un control necontencios.

12. a) Controlul exercitat de Avocatul Poporului este un control parlamentar direct;
b) controlul exercitat de Avocatul Poporului este un control parlamentar indirect.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XX

CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

I. Noţiune şi istoric

§ 1. Termenul *„contencios"* derivă din latinescul *contendo, contendere*, care evocă ideea unei *înfruntări prin luptă.* Este vorba de *o luptă* în sens metaforic, o luptă a unor interese contrarii, dintre două părţi, din care una va ieşi învingătoare. Înţelegerea noţiunii de *contencios administrativ* trebuie să pornească de la faptul că funcţionarea celor trei puteri în stat presupune, pe lângă separarea lor, potrivit clasicului principiu al separaţiei puterilor[1], şi o colaborare şi un control reciproc, în scopul realizării unui echilibru necesar bunei funcţionări a statului respectiv. Asupra activităţii puterii executive se exercită, cum am stabilit deja în capitolele anterioare, atât un control **parlamentar**, care este un **control politic, de natură necontencioasă,** cât şi un control **din partea autorităţii judecătoreşti,** care priveşte legalitatea actelor administrative. Prin intermediul lui se urmăreşte să se asigure aplicarea corectă a legii de către autorităţile administraţiei publice, condiţie determinantă a existenţei şi întăririi statului de drept[2].

Noţiunii de contencios administrativ i s-a dat, încă din perioada interbelică[3], un **sens formal,** care avea în vedere natura organului care îl exercită şi **un sens material,** care ţinea seama de *anumite elemente specifice şi inerente litigiilor din care este alcătuit, considerate prin ele însele independente de natura jurisdicţiunii căreia îi sunt supuse*[4].

În **sens larg,** sintagma *contencios administrativ* evocă ansamblul litigiilor care apar între autorităţile publice şi particularii care se consideră lezaţi, la un moment dat, în drepturile sau interesele lor legitime, prin actele administrative ilegale ale acelor autorităţi publice.

În **sens strict,** contenciosul administrativ evocă totalitatea litigiilor dintre autorităţile publice şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, care sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ şi sunt soluţionate în baza unui regim de putere publică, guvernat de legea-cadru în materie[5].

În doctrina franceză, sintagma „contencios administrativ" este definită ca fiind *„ansamblul problemelor legate de existenţa unui litigiu survenit cu ocazia unei activităţi administrative, în sensul cel mai larg al termenului"*[6].

---

[1] Pentru regăsirea acestui principiu în sistemul românesc, v. E. Cernea, *Apariţia principiului separaţiei puterilor în dreptul românesc,* în RDP nr. 1/1999, pp. 1-3.

[2] T. Mrejeru, *Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudenţă,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 3.

[3] A. Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituţiei (teze şi antiteze),* în RDP nr. 2/2004, p. 24.

[4] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* ed. a II-a, Ed. Universală Alcalay & Co, Bucureşti, 1931, p. 31.

[5] A.S. Ciobanu, F.C. Kund, *Drept administrativ,* ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 214.

[6] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 1.

Alți autori definesc contenciosul administrativ ca fiind *„ansamblul de reguli aplicabile soluționării jurisdicționale a litigiilor ridicate de activitatea administrativă"*[1].

§ 2. Sisteme de soluţionare a litigiilor dintre autorităţile publice şi cetăţeni

Litigiile dintre administrație și cei administrați nu au intrat întotdeauna în competența de soluționare a instanțelor judecătorești. În egală măsură în care nici în prezent nu există aceleași proceduri și autorități competente să le rezolve. În lume au existat mai multe sisteme în ceea ce privește soluționarea litigiilor dintre particulari și administrație[2]:

a) *sistemul administratorului judecător*, existent în Franța până la Revoluția din 1789, în care organe din sânul administrației înseși erau învestite cu soluționarea acestor litigii;

b) *sistemul francez, al instanțelor speciale și specializate de contencios administrativ*, al tribunalelor administrative, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat ca instanță supremă de contencios administrativ;

c) *sistemul anglo-saxon*, în care litigiile de acest gen sunt soluționate de instanțele de drept comun.

În cazul în care contenciosul administrativ este deferit atât instanțelor ordinare, cât și celor administrativ-fiscale, putem vorbi de un **sistem mixt,** existent azi în Italia, Belgia, Finlanda, Germania, Olanda sau Luxemburg[3].

§ 3. Contenciosul administrativ – instituţie fundamentală a statului de drept

Instituția contenciosului administrativ este o instituție fundamentală în orice stat de drept, ea reprezentând instrumentul prin intermediul căruia *administrații se pot apăra de abuzurile administrației.*

În perioada interbelică, termenul de contencios administrativ a fost folosit atât în *sens formal* și *material*, cum am arătat deja anterior, cât și în sens larg și în sens restrâns:

a) *în sens larg*, se evocau toate litigiile din sfera administrației publice, indiferent de autoritatea care le soluționa;

b) *în sens restrâns*, se evocau exclusiv litigiile care intrau în competența de soluționare a instanțelor judecătorești.

Doctrina interbelică l-a definit ca fiind *„totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni aparținând dreptului public"*[4].

Una din primele reglementări adoptate de Parlamentul ales democratic în mai 1990 a fost Legea din 7 noiembrie 1990 a contenciosului administrativ[5], abrogată în prezent prin Legea nr. 554/2004[6], cu modificările și completările realizate prin mai multe legi, dintre

---

[1] C. Debbasch, J. C. Ricci, *op. cit.*, p. 1.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 469.

[3] C. Grigoraș, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 13.

[4] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co, București 1937, p. 73.

[5] Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990.

[6] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

care menționăm Legea nr. 262/2007[1], Legea nr. 100/2008[2], Legea nr. 202/2010[3], prin Legea nr. 76/2012[4], prin Legea nr. 187/2012[5] și prin Legea nr. 138/2014[6] și Legea nr. 212/2018.

Vechea lege, ca și cea actuală, valorificau, în mare parte, tradițiile legislative românești și avem în vedere principiile Legii din 1925, însă vin și cu prevederi noi, cu caracter revoluționar (exemplu posibilitatea de a se ataca și acte administrative jurisdicționale sau posibilitatea ca instanța să dispună, în cazul admiterii cererii, acordarea de despăgubiri materiale dar și **morale**).

Legea nr. 29/1990 a înființat, la peste 100 de ani de la desființarea Consiliului de Stat, *secții specializate de contencios administrativ în cadrul tribunalelor județene (și al municipiului București) și al fostei Curții Supreme de Justiție, actuala Înaltă Curte de Casație și Justiție.*

Ulterior acestei legi, rămasă în vigoare până în anul 2004 când s-a adoptat Legea nr. 554/2004, a fost însă adoptată Constituția României, care a introdus principii noi și care a impus multă vreme, până la adoptarea actualei legi, ca aplicarea în practică a Legii nr. 29/1990 să se facă ținând cont de aceste principii, realizându-se astfel un proces pe care doctrina îl califică drept fenomen de *„constituționalizare"* a dreptului, în general, și a contenciosului administrativ, în particular[7].

Constituția din 1991, *„adoptată ulterior adoptării legii contenciosului administrativ, conține anumite dispoziții care conferă în mod clar un câmp mai larg noțiunii tradiționale de contencios administrativ"*[8].

În urma revizuirii Constituției, prin art. 126 alin. (6), se garantează controlul de legalitate al actelor administrative pe calea contenciosului administrativ.

În prezent, contenciosul administrativ se bucură, cum spuneam, de o nouă reglementare, Legea nr. 554/2004, care reprezintă un pas important în procesul de consolidare a acestei instituții fundamentale a statului de drept, cu modificările și completările ulterioare.

II. Fundamente constituționale actuale în materia contenciosului administrativ

§ 4. Atunci când vorbim despre temeiurile constituționale ale unei instituții juridice, în speță ale contenciosului administrativ, putem avea în vedere două categorii de dispoziții:

– dispoziții cu caracter *implicit*, care reprezintă *izvoare de drept și pentru alte instituții* [exemplu: art. 1 alin. (3) și (5), art. 4, art. 15 alin. (2), art. 16 alin. (1) și (2) etc.].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

[2] Lege pentru modificarea alin. (1) al art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008.

[3] Publicată în M. Of. nr. 714 din 26 octombrie 2010.

[4] Publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[5] Publicată în M. Of. nr. 575 din 12 noiembrie 2012.

[6] Publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[7] V., în acest sens, A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif roumain dans la perspective de la Constitution*, în Revue Internationale de Droit Comparé, nr. 2/1993, pp. 373-378.

[8] A. Iorgovan, I. Vida, *Le contentieux administratif ..., op. cit.*, p. 376.

O semnificație specială are declararea, prin art. 1 alin. (3), a României ca **stat de drept**, iar prin alin. (5) al art. 1, **consacrarea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor.** Sintagma **stat de drept** evocă, conform jurisprudenței Curții Constituționale, pe de o parte, capacitatea statului de a asigura cetățenilor servicii de calitate, dar, foarte important, și pe aceea de a crea mijloace prin intermediul cărora să se sporească încrederea cetățenilor în autoritățile și instituțiile publice[1];

– dispoziții care reprezintă *izvoare exprese ale contenciosului administrativ.*

Art. 52 reprezintă principalul sediu constituțional al contenciosului administrativ. El poartă denumirea *de „dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică"* și consacră unul din drepturile fundamentale ale cetățeanului român în actualul sistem constituțional și legal, care, alături de dreptul de petiționare prevăzut de art. 51, constituie *categoria drepturilor-garanții.*

Art. 21 creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ: *drepturile și interesele legitime.*

Art. 53 *intitulat „restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți"* instituie principiile care trebuie respectate atunci când are loc orice restrângere a exercițiului unui drept sau unei libertăți, inclusiv al dreptului fundamental prevăzut de art. 52 din Constituție[2]. De altfel, și art. 52 alin. (2) vorbește despre unele *„limite"* ale dreptului pe care-l consacră și care urmează a fi reglementate prin lege. În acest cadru constituțional în limitele căruia poate avea loc restrângerea exercițiului unui drept sau al unei libertăți se regăsește și respectarea **principiului proporționalității,** considerat ca unul din principiile fundamentale ale statului de drept[3]. În jurisprudența CEDO, principiul proporționalității este conceput ca *un raport just, echitabil între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesele individuale și interesul public.*

Dacă aceste texte nu folosesc *expressis verbis* noțiunea de contencios administrativ, în schimb **art. 123 alin. (5)** o consacră expres, ca o dimensiune a dreptului de tutelă administrativă[4] exercitat de prefect, în baza căruia acesta poate ataca *în fața instanței de*

---

[1] Decizia C.C.R. nr. 582 din 20 iulie 2016, publicată în M. Of. nr. 731 din 21 septembrie 2016.

[2] Cu privire la această problemă, a se vedea I. Rusu, *Exigențe constituționale și internaționale privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți,* în RDP nr. 3/2011, pp. 33-44. Autorul critică prevederile Legii nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (publicată în M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009), și Decizia Curții Constituționale nr. 1414/2009, (publicată în M. Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009) prin care s-a confirmat constituționalitatea acestei legi, cu încălcarea atât a propriei practici, cât și a practicii Curții Europene a Drepturilor Omului.

[3] Cu privire la semnificația acestui principiu, v. M. Amzulescu, *Principiul proporționalității și excesul de putere în activitatea autorităților publice,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 285-302.

[4] În doctrina franceză se vorbește despre *„trilogia formelor de tutelă"*, respectiv: a) *tutela de anulare* care permite prefectului să anuleze actul organului teritorial; b) *tutela de substituire,* care-i permite prefectului să-l înlocuiască pe primar atunci când acesta refuză sau neglijează să emită un act; c) *tutela de aprobare* în situația când deciziile autorităților locale sunt condiționate de aprobarea organului de tutelă (V. Vedinaș, *Quelques considérations concernant les principes de l'organisation des États d'aujourdhui,* Revue Roumaine des Sciences Juridiques, Tome VIII (XLJ) No. 2, Juillet – Décembre 1997, p. 182).

contencios administrativ un act emis de consiliul local, consiliul județean sau primar, actul atacat fiind suspendat de drept.

Art. 126 alin. (6), introdus în urma revizuirii Constituției, garantează controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, cu excepția **actelor care privesc raporturile cu Parlamentul și a actelor de comandament cu caracter militar**. De asemenea, articolul respectiv conține o prevedere cu caracter revoluționar și competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Și **art. 73 alin. (3) lit. k)** face vorbire expresă despre instituția contenciosului administrativ, ea reprezentând unul din domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării legii organice.

În sfârșit, **art. 154 alin. (1)** reglementează regimul actelor normative raportate la legea fundamentală, statuând că acestea rămân în vigoare, *în măsura în care nu contravin prevederilor prezentei Constituții.* Acest text reprezintă sediul fenomenului de *constituționalizare a dreptului, în ansamblul său și, în cadrul acestuia, a contenciosului administrativ.* Incidența acestui articol a fost deosebită în perioada de aplicare a vechii Legi nr. 29/1990 a contenciosului administrativ[1], în prezent abrogată[2], care conținea dispoziții contrare legii fundamentale, cum ar fi, spre exemplu, *„act administrativ al unei autorități administrative"*, în contextul în care aceasta din urmă face referire la „acte administrative ale autorităților publice". Acest lucru a determinat doctrina și jurisprudența să considere modificată implicit Legea nr. 29/1990, interpretându-se că aceasta se referă la *autoritățile publice,* nu doar la cele *administrative.*

În sinteză, interpretând semnificația modificărilor operate prin legea de revizuire a Constituției, se poate spune că legea fundamentală a lărgit considerabil temeiul acțiunilor în contencios administrativ, extinzându-l, dincolo de limita dreptului subiectiv încălcat, și la interesul legitim; a lărgit sfera actelor ce pot fi atacate în contenciosul administrativ, incluzând și ordonanțele Guvernului; a reglementat expres jurisdicțiile administrative speciale, care pot avea doar caracter facultativ și gratuit; a garantat controlul de legalitate asupra actelor administrative pe calea contenciosului administrativ, prevăzând și excepțiile de la acest control[3]. Prin toate aceste modificări, a fortificat instituția contenciosului administrativ, în calitatea ei de instrument de protecție a cetățeanului împotriva abuzurilor administrației care continuă să reprezinte o **primadonă** în constelația instituțiilor fundamentale dintr-un stat[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1991.

[2] Abrogarea s-a făcut prin art. 31 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[3] I. Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ,* în RDP nr. 1/2004, pp. 35-41.

[4] C. Grigoraș, *Contenciosul administrativ ..., op. cit.* p. 1.

III. Trăsăturile caracteristice ale acţiunii în contencios administrativ potrivit Legii nr. 554/2004 şi Constituţiei

§ 5. Instituţia contenciosului administrativ îşi află în prezent reglementarea în Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare[1].

Dispoziţii în materie regăsim însă şi în alte reglementări speciale, prin care sunt atribuite anumite categorii de litigii spre soluţionare secţiilor de contencios administrativ ale instanţelor judecătoreşti[2]. Ea a fost atacată la Curtea Constituţională de Avocatul Poporului, iar Curtea, prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004[3], a respins sesizarea, constatând că prevederile din lege care privesc dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanţa de contencios administrativ sunt constituţionale. Modificările aduse Legii contenciosului administrativ au fost adoptate din necesitatea de a răspunde mutaţiilor produse în plan legislativ şi jurisprudenţial, inclusiv jurisprudenţei Curţii Constituţionale, în scopul de a se întări această instituţie fundamentală a statului de drept.

§ 6. Principalele modificări aduse prin Legea nr. 262/2007 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004

După trei ani de la adoptarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, s-au ridicat în practică unele probleme legate de interpretarea şi aplicarea acesteia, care au fost generate, printre altele, şi de faptul că *legea respectivă a fost proiectată oarecum în medii academice pur tehnice,* după cum a susţinut şi profesorul Antonie Iorgovan, principalul iniţiator dintre parlamentarii care au semnat proiectul[4], şi cel care a dus veritabile bătălii în Parlament pentru ca legea să fie adoptată. De aici unele *nedumeriri în practică,* legate de anumiţi termeni folosiţi de legiuitor, de necorelarea unor texte, peste care s-au adăugat deciziile Curţii Constituţionale referitoare la neconstituţionalitatea unor prevederi ale legii.

Spre deosebire de varianta iniţială a Legii nr. 554/2004, care, aşa cum menţionam deja, a fost proiectată preponderent în mediul academic, legea de modificare a încorporat sugestiile Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, care a ţinut o şedinţă a plenului judecătorilor, împreună cu magistraţii Curţilor de Apel şi ai Tribunalului Bucureşti. Nu în ultimul rând, au fost luate în considerare şi propunerile care s-au făcut în doctrina de specialitate, Legii contenciosului administrativ fiindu-i consacrate două monografii de referinţă[5], precum şi nenumărate articole, la care ne vom raporta în continuare.

---

[1] Realizate în principal prin Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007, dar şi prin alte acte normative, aşa cum am arătat anterior.

[2] Invocăm cu titlu de exemplu Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică, art. 23 din această lege prevăzând că *„Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, judeţelor, comunelor, oraşelor sau al municipiilor sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ".*

[3] Publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[4] Dată fiind semnificaţia acestei reglementări, care derivă din rolul fundamental al contenciosului administrativ pentru statul de drept, considerăm că se cuvine să menţionăm numele iniţiatorilor ei. Este vorba despre senatorii Antonie Iorgovan, Ion Chelaru, Peter Eckstein Kovacs, Norica Nicolai, Paula Ivănescu, Dorel Jurcan, Nicolae Şerban, Ioan Doru Tărăcilă, Vasilescu Gavrilă şi Vedinaş Verginia şi deputaţii Daniel Buda şi Valer Dorneanu.

[5] Este vorba despre A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză şi explicaţii,* Ed. Roata, Bucureşti, 2004 şi D.C. Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005.

În cele ce urmează vom prezenta cele mai importante modificări aduse de Legea nr. 262/2007 asupra Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

1. A fost modificat art. 1 alin. (3) al Legii nr. 554/2004, care reglementează regimul **acțiunii introduse în contenciosul administrativ de Avocatul Poporului,** care poate sesiza instanța de contencios administrativ atunci când apreciază că ilegalitatea actului administrativ nu poate fi înlăturată decât prin justiție. Completarea cu care vine legea vizează situația în care *petiționarul care l-a sesizat inițial pe Avocatul Poporului nu-și însușește acțiunea la primul termen de judecată,* caz în care *instanța de contencios administrativ anulează cererea.*

2. Regimul **acțiunii care poate fi introdusă de Ministerul Public,** dacă apreciază că încălcările produse drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor se datorează unor acte administrative ilegale, dar sesizarea instanței se poate face în prezent, în urma modificărilor intervenite, doar **cu acordul prealabil al persoanei** ale cărei drepturi au fost încălcate. Într-o a doua situație, vizată de art. 1 alin. (5), Ministerul Public poate sesiza instanța de contencios administrativ și în cazul în care printr-un act administrativ cu caracter normativ a fost vătămat un interes legitim public.

3. Dreptul autorității publice emitente a unui act administrativ unilateral nelegal care nu mai poate fi revocat deoarece a intrat în circuitul civil, de a se adresa instanței de contencios administrativ pentru anularea actului a fost și el modificat, în sensul că **acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la emiterea actului.** Modificarea este legitimă, deoarece în practică s-au întâlnit acțiuni ale unor miniștri care, din diferite rațiuni, au cerut prin instanță anularea unor acte administrative emise cu mulți ani în urmă, fapt care era de natură să afecteze stabilitatea raporturilor juridice și drepturile fundamentale ale cetățenilor vizați.

4. A fost modificat textul art. 1 alin. (9), astfel încât în prezent **prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice alt subiect de drept public pot introduce acțiune în contencios administrativ, în condițiile legii,** eliminându-se precizarea din textul vechi că trebuie să ne aflăm în prezența vătămării unui drept sau interes legitim, dat fiind faptul că acestea exercită un contencios obiectiv, prin care se apără ordinea de drept, în ansamblul său, iar competența derivă din legile speciale care reglementează activitatea.

5. Anumite probleme a creat în practică articolul privind **participarea procurorului în litigiile de contencios administrativ.** Inițial, s-a prevăzut că **participarea este obligatorie,** după care textul a fost eliminat printr-o ordonanță de urgență, declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională, iar în prezent avem o formulă permisivă, care îi *dă dreptul procurorului să participe la soluționarea litigiilor de contencios administrativ, în orice fază de procesului, atunci când apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertățile cetățenilor.*

6. O modificare de substanță a suferit articolul 2, în care se regăsește semnificația **termenilor cu care operează legea,** care a fost în integralitate modificat, urmând să prezentăm modificările intervenite cu ocazia analizei trăsăturilor reglementării în materia contenciosului administrativ, a condițiilor de admisibilitate, a finelor de neprimire și procedurii în materie de contencios administrativ.

7. Reglementarea privind **excepția de nelegalitate,** consacrată de articolul 4, a stârnit în doctrină și jurisprudență numeroase controverse dar și interpretări și aplicări dincolo de

litera legii, care au determinat modificarea întregului articol. *Exempli gratia,* deşi în formularea iniţială se precizează că *excepţia de nelegalitate poate fi ridicată oricând,* în jurisprudenţa unor instanţe judecătoreşti, inclusiv a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie s-a interpretat că excepţia poate fi ridicată în termen de **un an de la data emiterii actului,** ceea ce practic arunca în aer nu numai constantele trasate de doctrină în ceea ce priveşte regimul juridic al acesteia, între care se regăseşte şi trăsătura că **excepţia de nelegalitate nu este supusă unor termene,** ci şi eficienţa instituţiei în ansamblul său. De aceea, formularea iniţială din lege *„legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând"* a fost înlocuită cu *„legalitatea unui act administrativ unilateral* ***cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia,*** *poate fi cercetată oricând".* În acest fel, s-a făcut şi cuvenita precizare că **pot face obiectul excepţiei doar actele administrative unilaterale** ***cu caracter individual,*** inexistentă în forma iniţială a legii[1], însă necesară, deoarece *actele administrative cu caracter normativ pot fi oricând atacate în faţa instanţei de contencios administrativ.* O altă modificare necesară vizează situaţia în care **excepţia de nelegalitate se ridică în faţa instanţei de contencios administrativ,** care nu era prevăzută iniţial, în care caz **suspendarea judecării nu mai intervine** pentru că însăşi instanţa în faţa căreia a fost ridicată excepţia este competentă să se pronunţe asupra ei.

În prezent, această modificare a devenit caducă, în contextul în care s-a consacrat soluţia ca **judecătorul fondului este şi judecătorul excepţiei.**

Reglementări privind regimul juridic al excepţiei de nelegalitate au fost aduse şi prin articolele II şi III ale Legii nr. 262/2007 şi ele vizează **posibilitatea de a face obiectul unei asemenea excepţii şi acte administrative emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, cauzele de nelegalitate urmând a fi apreciate prin raportare la legile în vigoare la data emiterii lor.** De asemenea, a fost consacrată posibilitatea atacării cu revizuire a hotărârilor judecătoreşti rămase definitive şi irevocabile fără soluţionarea pe fond a unei excepţii de ilegalitate care a fost respinsă ca inadmisibilă.

Cererea de revizuire se putea introduce în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a legii. Şi această dispoziţie a fost între timp abrogată[2].

8. Conţinutul articolului 7 privind atacarea **actelor administrative jurisdicţionale** a fost şi el modificat, în sensul în care prevede expres posibilitatea părţii de a renunţa la calea administrativ-jurisdicţională prevăzută de o lege specială, renunţare care se poate face fie de la început, prin sesizarea direct a instanţei de contencios administrativ, fie după ce calea administrativ-jurisdicţională a fost deja declanşată, caz în care partea va notifica decizia de renunţare organului administrativ jurisdicţional în cauză.

O problemă interesantă ridicată în doctrină priveşte **atacarea deciziilor emise de Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor** în domeniul **achiziţiilor publice,**

---

[1] În ciuda acestor modificări expuse, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (SCAF) şi-a menţinut opinia, astfel încât în jurisprudenţa sa se reflectă în continuare soluţia cu privire la existenţa unui termen în care excepţia de nelegalitate poate fi invocată ca şi posibilitatea ca obiect al ei să-l poată forma şi actele administrative cu caracter normativ.

[2] Regimul revizuirii, ca şi cale extraordinară de atac, a fost prevăzut prin articolul 21 din Legea nr. 554/2001, al cărui alin. (1) a fost abrogat prin pct. 5 al art. 54 din Legea nr. 76/2014 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012, alin. (2). Textul a fost abrogat prin articolul unic al Legii nr. 299/2011 publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

reglementată de Legea nr. 101/2016. Aceste decizii sunt, ca natură juridică, acte administrativ-jurisdicționale, care pot fi atacate în justiție, mai exact în fața instanțelor de contencios administrativ, competența materială revenind, în fond, curților de apel, prin secțiile de contencios-administrativ și fiscal, iar în recurs ÎCCJ, prin aceeași secție de specialitate. În practică, s-a pus problema **dacă plângerea împotriva deciziilor Consiliului poate fi formulată și de o persoană care nu a fost parte** (contestator ori autoritate contractantă) în **etapa administrativ-jurisdicțională desfășurată în fața Consiliului.**

S-au conturat astfel două soluții:

a) soluția prin care *astfel de plângeri au fost admise*, considerându-se că titularul lor are calitate procesual-activă în cauză;

b) soluția prin care *plângerile formulate de persoane care nu participaseră la procedura administrativ-jurisdicțională au fost respinse* ca fiind introduse de persoane care nu aveau calitate procesual activă de a sesiza instanța de judecată. Considerăm, în acord cu autorul citat, că aceasta este soluția corectă, instanța de judecată fiind datoare să verifice, din oficiu și cu precădere, calitatea procesuală activă a persoanei care o investește[1].

9. Regimul plângerii prealabile, reglementat de articolul 7 al legii, s-a modificat după cum urmează:

a) s-a consacrat o dispoziție nouă, conform căreia, *în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând,* dispoziție necesară atâta vreme cât acest tip de act poate fi atacat oricând;

b) s-au adăugat situațiilor în care plângerea prealabilă nu este obligatorie și alte două cazuri, respectiv cel al **actului administrativ asimilat sub forma refuzului nejustificat și a faptului de a nu se răspunde petiționarului în termenul prevăzut de lege** precum și cel al **excepției de nelegalitate;**

c) a fost clarificat regimul plângerii prealabile în cazul contractelor administrative, care poate fi introdusă în termen de **6 luni,** care se calculează în mod diferit, după cum litigiul vizează **încheierea contractului** (termenul va curge de la **data încheierii**), **modificarea contractului** (termenul va curge de la **data modificării**), **încălcarea obligațiilor contractuale** (termenul va curge de la data **producerii încălcării**), **expirarea contractului** (termenul va curge de la data **apariției cauzei care atrage stingerea obligațiilor**), sau **interpretarea contractului** (termenul va curge de la data **constatării unei clauze interpretabile**)[2].

10. Reglementarea privind introducerea unei acțiuni în contencios administrativ pentru persoanele vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale a fost completată cu prevederea conform căreia, *în cazul în care decizia de declarare a neconstituționalității a fost pronunțată urmare a ridicării excepției în altă cauză, acțiunea poate fi introdusă direct la instanța de contencios administrativ competentă, în termenul maxim de un an de la publicarea deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial.* A fost de asemenea recunoscută posibilitatea ca *acțiunea să poată*

[1] D.D. Șandru, *Calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect plângeri împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în „Dreptul" nr. 10/2009, p. 130.

[2] V. și Decizia Curții Constituționale nr. 797/2007, M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

avea ca obiect şi ***acordarea de despăgubiri*** *pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe declarate neconstituţionale,* ***anularea unui act administrativ*** sau ***obligarea la emiterea unui asemenea act sau la realizarea unei operaţiuni administrative.***

11. Articolul 11, privind **termenele de introducere a acţiunii,** a fost reformulat, în sensul în care termenele şi modul de calcul să vizeze în egală măsură atât actul administrativ unilateral, cât şi contractul administrativ A fost prevăzută şi **situaţia suspendării procedurii de soluţionare a plângerii prealabile potrivit unei legi speciale,** caz în care *termenul de 6 luni curge de la reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluţionare, dacă a expirat termenul maxim de un an de la data emiterii actului.*

12. Conţinutul articolului 12, care reglementează actele care trebuie ataşate cererii, a fost completat cu situaţia în care **acţiunea vizează refuzul autorităţii de a pune în executare actul administrativ emis ca urmare a soluţionării cererii sau a plângerii prealabile,** caz în care va fi depusă şi copia certificată după acel act.

13. Regimul **suspendării actelor administrative** după sesizarea autorităţii publice cu plângerea prealabilă a fost modificat şi completat, după cum urmează:

a) s-a prevăzut că *în cazul în care persoana nu introduce acţiunea în anulare în termen de 60 de zile de la pronunţarea suspendării, suspendarea încetează de drept.*

Aceasta deoarece s-a constatat că unele persoane sunt interesate numai de suspendarea, nu şi de desfiinţarea actului, că formulează numai plângere prealabilă şi cerere de suspendare şi se prevalează de faptul că suspendarea, odată admisă, produce efecte până la soluţionarea în fond, indiferent când se petrece aceasta.

O altă modificare adusă în regimul suspendării vizează situaţia în care, cu rea-credinţă, după ce s-a dispus suspendarea cerută după formularea plângerii prealabile, autoritatea emite încă un act cu un conţinut identic. Au existat astfel de situaţii în ultimii ani şi pentru a elimina riscul repetării lor, legiuitorul a prevăzut că, *în ipoteza în care se emite un nou act administrativ cu acelaşi conţinut ca şi cel suspendat de către instanţă, acesta este suspendat de drept. În acest caz nu este obligatorie plângerea prealabilă.*

O completare necesară în regimul juridic al suspendării executării actului administrativ atacat vizează situaţia în care acţiunea în fond se soluţionează, ea putând fi câştigată sau pierdută de reclamant. Dacă acţiunea în fond a fost câştigată, suspendarea dispusă după formularea plângerii prealabile îşi prelungeşte efectele până la soluţionarea definitivă a cauzei. Deşi legiuitorul nu mai prevede expres, se subînţelege că, dacă acţiunea în fond a fost pierdută, efectele suspendării încetează la data soluţionării în fond a cauzei.

În sfârşit, au fost completate dispoziţiile articolului 15 care reglementează suspendarea care poate fi solicitată odată cu acţiunea principală, cu precizarea că motivele pentru care se poate formula o asemenea cerere sunt aceleaşi ca şi motivele care justifică suspendarea după formularea plângerii prealabile, adică *existenţa unor cazuri bine justificate şi necesitatea prevenirii unor pagube iminente.*

14. A fost modificat conţinutul articolului 16 care prevede posibilitatea introducerii în cauză a funcţionarului. Spre deosebire de forma iniţială, care prevedea că poate fi introdusă în cauză *persoana care a elaborat, emis sau încheiat actul,* actualul text face referire la *persoana care a* ***contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului.*** Modificarea este de fond şi nu de formulare, pe considerentul că **autoritatea publică este aceea care emite sau încheie actul, funcţionarul doar contribuie la aceste operaţiuni.**

De asemenea, a fost consacrată şi **posibilitatea pentru instanţă de a introduce în cauză, la cerere, organisme sociale interesate sau de a putea pune în discuţie necesitatea introducerii în cauză a altor subiecte de drept.**

15. **Termenul de redactare şi motivare a hotărârilor judecătoreşti** pronunţate de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ a fost majorat de la 10 zile, cât era iniţial, la **30 de zile,** dat fiind faptul că s-a constatat că, datorită încărcării instanţelor cu dosare, termenul de 10 zile este imposibil de a fi respectat. Deşi chiar termenul de 30 de zile poate crea probleme, el este oricum mai rezonabil decât cel prevăzut anterior şi este necesar a fi respectat pentru a se respecta principiul celerităţii judecării litigiilor de contencios administrativ[1].

16. Unele modificări au fost aduse reglementărilor care **privesc soluţiile pe care le poate pronunţa instanţa** şi căile de atac, pe care le vom analiza cu ocazia analizei aspectelor procedurale. Precizăm numai că **a fost desfiinţat recursul în situaţii deosebite,** care fusese prevăzut iniţial prin articolul 21 şi a fost înlocuit cu o reglementare privind căile extraordinare de atac.

17. Prin art. IV alin. (1) al Legii nr. 262/2007 se impune Guvernului ca, *în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, să prezinte Parlamentului spre aprobare, în procedură de urgenţă, proiectele de legi pentru reglementarea diferitelor jurisdicţii administrative speciale.*

Modificările aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 100/2008

Această lege a vizat modificarea unui singur articol din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, respectiv art. 9 alin. (1), care reglementează regimul acţiunilor introduse împotriva ordonanţelor de Guvern. În forma iniţială, acest text avea următorul conţinut: *„Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe, poate introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate".* Forma textului a fost menţinută în integralitatea ei, dar a fost completată, în partea finală, cu formula *„în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă".* O asemenea precizare este justificată de clarificarea obiectului unei asemenea acţiuni, spre a nu se înţelege că instanţa de contencios administrativ este competentă să judece aspectele de neconstituţionalitate.

Modificările aduse prin Legea nr. 76/2012 privind punerea în aplicare a Codului de procedură civilă[2] şi Legea nr. 187/2012 privind punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal[3]

Una dintre modificările esenţiale produse prin Legea nr. 76/2012 priveşte **regimul juridic al excepţiei de nelegalitate[4].** Iniţial, **aceasta a fost concepută pe modelul**

---

[1] În practică, un asemenea termen nu este respectat existând situaţii în care el este depăşit într-un mod inacceptabil. În contextul în care încălcarea termenului nu atrage sancţiuni, potrivit legii, o asemenea situaţie se va perpetua.

[2] Modificările aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ s-au realizat prin art. 54 al Legii nr. 76/2012.

[3] Publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

[4] *Art. 4 din lege – Excepţia de nelegalitate (1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepţie, din*

excepției de neconstituționalitate, în sensul că, instanța învestită cu soluționarea fondului verifica dacă de actul administrativ cu caracter individual care face obiectul excepției depinde soluționarea litigiului pe fond și, în caz afirmativ, suspenda cauza și trimitea litigiul spre soluționare la instanța de contencios administrativ competentă.

Precizăm că și în ceea ce privește regimul juridic al excepției de neconstituționalitate au intervenit mutații semnificative.

Astfel, în 2010, prin Legea pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a celui de procedură penală, s-a consacrat soluția care nu mai prevede efectul suspendării cauzelor aflate pe rolul instanțelor în fața cărora se ridicase excepția de neconstituționalitate[1]. Asupra noii reglementări s-a pronunțat Curtea Constituțională prin Decizia nr. 106 din 22 septembrie 2010[2], care a declarat legea modificatoare ca fiind constituțională.

În ceea ce ne privește, nu împărtășim noua formulă juridică și credem și noi în acord cu autorul citat[3], că argumentele, aduse de Curte, sunt în cea mai mare parte *„de natură sociologico-statistică"*, ele excedând sferei juridicului[4].

Putem spune că **de la data consacrării sale exprese prin Legea nr. 554/2004 și până la modificările intervenite prin Legea nr. 76/2012, a exista o specializare a instanței care soluționa excepția de nelegalitate, fiind vorba despre instanța de contencios administrativ.**

Prin Legea nr. 76/2012 s-a schimbat esențial filozofia excepției de nelegalitate, în sensul că **judecătorul fondului este și judecătorul excepției.** În acest fel, excepția de nelegalitate s-a transformat dintr-o **excepție specială**, care beneficia de un regim juridic aparte, ca și excepția de neconstituționalitate, într-o **excepție comună**, soluție cu care, personal, nu suntem de acord. Opinii critice cu privire la această soluție s-au mai exprimat în doctrina de specialitate[5].

---

oficiu sau la cererea părții interesate. (2) Instanța învestită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege.

[1] G. Gârleșteanu, *Excepția de neconstituționalitate – mecanism de realizare a statului de drept* în M. Duțu, D.C. Dănișor (coord.) – *O viață dedicată dreptului Ion Dogaru*, Ed. Academiei Române, București, 2015, p. 173.

[2] Publicată în M. Of. nr. 672 din 4 octombrie 2010.

[3] G. Gârleșteanu, *art. cit.*, pp. 173-174.

[4] Spre exemplu, Curtea susține că *„numărul extrem de ridicat al dosarelor aflate pe rolul Curții Constituționale determină ca soluționarea acestora să dureze extrem de mult, în detrimental celerității judecării cauzei"*.

[5] C. Stoian, *Excepția de nelegalitate*, teza de doctorat, Universitatea din București, 2014.

În ceea ce ne privește, apreciem că **soluția corectă este cea care conferă competența de soluționare a excepției de nelegalitate instanțelor de contencios administrativ** și, deși sunt puține speranțe, rămânem idealiști și credem că, ***de lege ferenda***, ar trebui să **se revină la această soluție.**

O a **doua modificare** intervenită prin Legea nr. 76 /2012 asupra Legii contenciosului administrativ privește **competența materială de soluționare,** reglementată prin articolul 10 care are denumirea marginală **„instanța competentă"**[1]. Astfel, dacă **pragul valoric în funcție de care se stabilea competența materială a instanțelor de contencios administrativ, în cazul în care litigiul privea acte administrative care stabileau impozite, taxe, contribuții vamale, accesorii era de până la 500 000 lei pentru competența tribunalelor administrativ fiscale,** prin legea analizată **acest prag a fost ridicat la 1 000 000 lei, ceea ce depășește această sumă intrând în competența Curților de Apel, secțiile de contencios administrativ și fiscal.** În prezent, cum vom avea prilejul să arătăm, pragul a fost ridicat la 3000000 lei.

O altă modificare intervenită în ceea ce privește „instanța competentă" constă în **conferirea, pentru Curțile de apel, secțiile de contencios administrativ și fiscal, a competenței de a soluționa în fond toate cererile care privesc acte administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene**[2]**, indiferent de valoare.** Prin modificările produse prin Legea nr. 212/2018, soluția s-a modificat, revenindu-se la stabilirea competenței în funcție de criteriul valoric.

O **a treia modificare** vizează **regimul juridic al recursului,** prin **modificarea alin. (3) al articolului 20 al Legii nr. 554/2004**[3]. Urmare a modificărilor intervenite, se instituie **regula** conforma căreia **instanța de recurs, casând sentința, rejudecă litigiul în fond, inclusiv în situația în care o parte a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la judecarea fondului. Singura situație în care,**

---

[1] Articolul 10 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului, în forma modificată de Legea nr. 76/2012, are următorul conținut: *(1) Litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora de până la 1.000.000 lei se soluționează în fond de tribunalele administrativ fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora mai mari de 1. 000.000 lei se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege nu se prevede altfel.*

[2] Acest lucru s-a realizat prin articolul 54 pct. 3, prin care a fost completat articolul 10 al Legii nr. 554/2004 cu un nou alineat, situat după alin. (1), care are următorul conținut: *„Toate cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, indiferent de valoare, se soluționează în fond de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel".*

[3] Articolul 20 alin. (3), în forma anterioară, avea următorul conținut: *„În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond, dacă nu sunt motive de casare cu trimitere. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, o singură dată, la aceeași instanță".* În **forma modificată,** alin. (3) al articolului 20 are următorul conținut: *În cazul admiterii recursului, instanța de recurs, casând sentința va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanță. În cazul în care judecata în primă instanță s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de recurs, casând sentința, va judeca litigiul în fond".*

casând sentința, cauza se retrimite spre rejudecare la instanța de fond este cea în care partea nu a fost legal citată nici la administrarea probelor, nici la judecarea fondului. Ca și în reglementarea inițială, și în cea modificată **casarea cu trimitere se poate face o singură dată.** O asemenea modificare are ca finalitate accelerarea judecării litigiilor de contencios administrativ.

O a **patra modificare** constă în **abrogarea dispozițiilor alin. (1) al articolului 21[1].** Norma abrogată trimitea la Codul de procedură civilă, ale cărui dispoziții privind căile de atac se aplică și în cazul contenciosului administrativ. De vreme ce legea-cadru în materie conține propriile reglementări privind căile de atac care se exercită împotriva litigiilor de contencios administrativ, s-a considerat că norma de trimitere nu își mai justifică existența.

O a **cincea modificare** privește **conținutul articolului 22 privind „titlul executoriu"[2].** În forma modificată, textul s-a simplificat, eliminându-se trimiterea la acele hotărâri irevocabile prin care s-au acordat cheltuieli de judecată și la necesitatea învestirii lor cu formulă executorie. Practic, prin modificarea propusă, pe care o împărtășim, **toate hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit Legii nr. 554/2004 sunt titluri executorii[3].** Dacă textul anterior conferea **caracter executoriu hotărârilor definitive și irevocabile,** în forma actuală **au caracter executoriu hotărârile definitive.** Actualul Cod de procedură civilă nu mai face vorbire despre hotărâri irevocabile.

O a **șasea modificare** privește **articolul 24** referitor la **obligația executării,** care a fost în egală măsură **modificat și completat,** însă ulterior acesta a fost din nou modificat prin Legea nr. 138/2014.

Alin. (2) al articolului 24 a fost modificat, în sensul **înlocuirii despăgubirilor cu penalitățile, care se calculează potrivit articolului 894 din Codul de procedură civilă.**

O **ultimă modificare** operată asupra Legii nr. 554/2004 de Legea nr. 76/2012 privește articolul 28 alin. (1) care, în **forma inițială,** prevedea că *dispozițiile sale se completează doar cu cele ale Codului de procedură civilă, în măsura în care acestea nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice și cei vătămați de actele nelegale ale acestora* . În forma modificată, el prevede că **dispozițiile Legii contenciosului administrativ se completează cu cele Codului civil și ale Codului de procedură civilă, cu respectarea aceleiași incompatibilități.**

În ceea ce privește **Legea nr. 187/2012, prin articolul 161 al acesteia, alineatul (3) al articolului 24 din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat.**

Prin Legea nr. 138/2014 au fost modificate prevederile articolelor 24 și 25 din Legea nr. 554/2004 *privind obligația executării* și *instanța de executare,* pe care le vom analiza *ulterior.*

---

[1] Articolul 21 alin. (1) avea următorul conținut: *„Împotriva soluțiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă".*

[2] În forma inițială articolul 22 avea următorul conținut: *„Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-au respins acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi și s-au acordat cheltuieli de judecată, se învestesc cu formulă executorie și se execută silit, potrivit dreptului comun".*

[3] Articolul 22 în forma modificată are următorul conținut: *„Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit prezentei legi sunt executorii".*

Modificările produse prin Legea nr. 212/2018 pentru modificarea şi completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi a altor acte normative

În ceea ce priveşte natura modificărilor aduse prin această lege, putem identifica **modificări de redactare, de formulare,** sau, într-o exprimare mai sintetică, **modificări de formă** sau **modificări** care privesc **conţinutul reglementării** sau **de fond,** precum şi **modificări care privesc atât forma, cât şi fondul reglementării,** după cum urmează:

a) art. 2 alin. (1) lit. c) a legii urmează să aibă conţinutul pe care îl are în prezent prima frază a acestui text al legii, în care se regăseşte, într-o formulare identică celei actuale, definiţia actului administrativ unilateral;

b) s-a introdus o nouă literă c^1) a art. 2 alin. (1), care cuprinde definiţia contractului administrativ ca act administrativ asimilat. Această reglementare se regăseşte şi în textul iniţial al legii, în fraza a doua a art. 2 alin. (1), cu deosebirea că a fost eliminată partea finală a sa, *„supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ"*. Raţiunea acestei eliminări constă în faptul că noua reglementare modifică regulile de competenţă în soluţionarea litigiilor privind contractele administrative, după cum vom arăta în continuare;

c) art. 5 suferă o modificare de fond, formă şi redactare, prin contopirea, într-un singur alineat (3) a alineatelor (3) şi parţial a alin. (4), care în parte este abrogat. Spunem „în parte", deoarece viitorul text elimină din alin. (4) referirea la inaplicabilitatea art. 21 al legii. Totodată, **se elimină de la art. 3 referirea că actele emise în situaţii excepţionale, în care se include, suplimentar, şi *starea de război,* nu pot fi atacate decât pentru exces de putere.** Textul modificat prevede că *„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului **stării de război,** al stării de asediu sau al celei de urgenţă, cele care privesc apărarea şi securitatea naţională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum şi pentru înlăturarea consecinţelor calamităţilor naturale, epidemiilor şi epizootiilor nu sunt aplicabile prevederile art. 14";*

d) art. 7, privind **procedura administrativă prealabilă,** suportă modificări atât de formă, cât şi de conţinut, după cum urmează:

- **se abrogă alin. (7) al său** care prevedea posibilitatea ca acţiunea prealabilă să se introducă şi peste termenul de 30 de zile prevăzut la alin (1), dar *nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului,* şi califica natura juridică a termenului de 6 luni ca fiind un termen de *prescripţie.* Conţinutul alineatului abrogat **este introdus în alin. (1) şi (3), în forma rezultată din modificarea adusă;**

- **se reformulează alin. (1)** al art. 7, în sensul că el cuprinde două fraze. Prima frază are un conţinut aproape identic cu textul iniţial, cu deosebirea că se adaugă precizarea *printr-un act administrativ **care i se adresează**[1].* Cea de-a doua frază cuprinde **posibilitatea ca acţiunea să fie formulată şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii lui,** care era cuprinsă în alin. (7) şi care, cum am menţionat deja, a fost abrogat;

- **se modifică alin. (3),** în sensul că **plângerea prealabilă introdusă de un terţ va avea un regim similar celei introduse de titularul actului.** Precizăm că în forma iniţială,

[1] S-a urmărit să se accentueze distincţia între **acţiunile formulate împotriva actelor administrative de către titularul actului** şi **acţiunile formulate împotriva actelor administrative de către o altă persoană decât titularul actului.**

se făcea referire doar la termenul de 6 luni de la data luării la cunoştinţă, nu şi la termenul de 30 de zile calculat de la aceeaşi dată, cum prevede forma modificată a lui;

- **se modifică alin. (5)** care prevede **categoriile de acţiuni pentru care plângerea prealabilă nu are caracter obligatoriu,** în sensul **adăugării şi a** *actelor administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice;*

- **se modifică alin. (6),** mai întâi în ceea ce priveşte **partea sa introductivă,** în sensul **renunţării la referirea privind asimilarea cu procedura concilierii, în cazul litigiilor comerciale,** dat fiind faptul că **această procedură nu mai este prevăzută de noul Cod de procedură civilă,** iar **denumirea însăşi a litigiilor comerciale a fost modificată, sub incidenţa noilor Coduri, civil şi de procedură civilă.** Actuala parte introductivă a alin. (6) al art. 7, astfel rezultată, are o formă mult mai restrânsă: *„(6) Plângerea prealabilă în cazul acţiunilor care au ca obiect contracte administrative trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: (...)".*

Cea de-a doua modificare vizează **litera b) a textului,** care urmează să prevadă, ca **moment de curgere a termenului de 6 luni,** ***„de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului".***

Ultima modificare a alin. (6) vizează **abrogarea literelor c) şi e) ale sale.** Ea are la bază schimbarea regulilor de competenţă în ceea ce priveşte soluţionarea litigiilor privind contractele administrative;

e) art. 8 referitor la **obiectul acţiunii în contenciosul administrativ, se modifică** după cum urmează:

- alin. (1) al textului **îşi menţine conţinutul actual,** însă, i se adaugă o nouă frază, la finalul său, *„Motivele invocate în cererea de anulare a actului nu sunt limitate la cele invocate prin plângerea prealabilă".* Este o completare logică şi necesară, pentru a elimina orice interpretare cu privire la conţinutul plângerii prealabile şi la cel al acţiunii introductive de instanţă;

- **se modifică conţinutul alin. (2) al textului,** într-un mod radical, în ceea ce priveşte **competenţa de soluţionare a litigiilor care privesc contracte administrative,** care urmează **a fi împărţită între** ***instanţele de contencios administrativ şi instanţele civile de drept comun.*** Astfel, **instanţele de contencios administrativ** rămân competente să soluţioneze *litigiile care apar în fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ, precum şi orice litigii legate de încheierea contractului administrativ, inclusiv litigiile având ca obiect anularea unui contract administrativ.* În schimb **instanţele de drept comun** vor avea în competenţă *litigiile care decurg din executarea contractelor administrative.*

Este dificil de argumentat motivul pentru care litigiile rezultate din aceeaşi instituţie juridică, respectiv contractul administrativ, urmează să fie soluţionate de două categorii distincte de instanţe, respectiv cele de contencios administrativ şi cele de drept comun;

f) modificarea adusă art. 10 face parte, de asemenea, din rândul celor **de fond, esenţiale pentru regimul juridic al contenciosului administrativ,** dat fiind faptul că **afectează atât regulile privind competenţa materială, cât şi cea teritorială.** Ele au vizat să dea răspuns şi satisfacţie cauzei celei mai importante care a stat la baza modificării legii, respectiv supraaglomerarea instanţelor cu litigii de contencios administrativ, mai ales a curţilor de apel şi a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.

În ceea ce privește **alin. (1) al art. 10, a fost majorat pragul, de la 1.000.000 la 3.000.000.**

Alin. (1[1]) al art. 10, care reglementează **cererile privind actele administrative care au ca obiect sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene** a fost și el **modificat.** Dacă inițial *aceste cereri se soluționau, indiferent de valoarea lor, de către secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel,* în prezent **competența de soluționare a lor urmează criteriul valoric,** dacă sunt **evaluabile în bani,** care devine astfel *de drept comun* pentru toate litigiile de contencios administrativ, iar **cele care vizează acte care nu sunt evaluabile în bani,** se soluționează **potrivit rangului autorității.**

Alin. (3) al art. 10 care reglementează **competența teritorială s-a modificat și el,** în sensul **eliminării caracterului alternativ al acestui tip de competență în contenciosul administrativ și stabilirii de reguli diferite, în funcție de calitatea de *persoană fizică sau juridică de drept privat*** a **reclamantului,** pe de o parte, și cea de ***autoritate publică*** a acestuia, pe de altă parte. Astfel, atunci când acțiunea este formulată de **o *persoană fizică sau juridică de drept privat,*** ea va fi înaintată **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său.** Atunci când titularul acțiunii este o ***autoritate publică,*** competența teritorială este atribuită **exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.**

Ultima modificare adusă art. 10 este **completarea cu un nou alineat,** care devine **alin. (4) al său** și care dispune că **regulile de competență teritorială sunt valabile și atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului, de orice persoană de drept public sau de drept privat, indiferent de calitatea acesteia în proces.** Exemplu, dacă acțiunea se introduce de Avocatul Poporului, instanța competentă este cea de la domiciliul persoanei fizice în numele căreia ea a fost introdusă. Ne referim doar la *persoane fizice,* dat fiind faptul că misiunea Avocatului Poporului, potrivit art. 58 alin. (1) din Constituție, constă în *apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice.*

g) următoarea **modificare** constă în **abrogarea,** firească, de altfel, a literei e) a art. 11 alin. (1), care face referire la *data încheierii procesului-verbal de finalizare a concilierii, în cazul contractelor administrative*;

h) **art. 13 alin. (1) și-a modificat forma,** în sensul **înlocuirii posibilității instanței de a cere autorității publice să depună, împreună cu întâmpinarea, actul atacat și documentația care a stat la baza emiterii lui,** cu **obligația acesteia de a le depune.** Formula permisivă a fost menținută în ceea ce privește *alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei* pe care instanța judecătorească le poate cere;

i) **art. 14 alin. (2) a fost completat cu o nouă frază,** care prevede că **în judecarea cererilor de suspendare întemeiate pe art. 14 nu se aplică dispozițiile art. 200[1] și 201[2]** din C. pr. civ. și reglementează, totodată, regimul **întâmpinării** care **este obligatorie și se depune la dosar cu cel puțin 3 zile înainte de judecată,** urmând ca **reclamantul să ia cunoștință de ea de la dosarul cauzei. Se admite însă ca reclamantul să poată cere,** iar **instanța să acorde un nou termen, pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării;**

---

[1] Art. 200 C. pr. civ. reglementează *verificarea cererii și regularizarea acesteia.*

[2] Art. 201 C. pr. civ. reglementează *fixarea primului termen de judecată.*

j) la **art. 15 au fost modificate alin. (1) şi (4),** în conţinutul cărora se regăsea referirea la *hotărâri definitive şi irevocabile.* Dat fiind faptul că **actualul Cod de procedură civilă nu mai prevede *caracterul irevocabil* al hotărârilor judecătoreşti,** s-a impus **eliminarea lui şi din conţinutul celor două prevederi;**

k) **modificarea de la art. 16** privind **introducerea în cauză a funcţionarului,** este şi ea una **de formă,** de *fineţe,* am putea spune, dat fiind faptul că s-a adăugat şi *adoptarea,* pe lângă *elaborarea, emiterea sau încheierea actului,* pe care le prevede textul în prezent. Ea este logică, dat fiind faptul că **actele administrative unilaterale se *emit* de către organele unipersonale şi se *adoptă* de către cele colegiale;**

l) **art. 16[1]** referitor la *introducerea în cauză a altor subiecte de drept* a fost modificat şi el, atât pe formă, cât şi pe fond. Astfel, prima frază a lui prevede că atunci *„Când raportul juridic dedus judecăţii o impune, instanţa de contencios administrativ va pune în discuţia părţilor necesitatea introducerii în cauză a altei persoane".* Interesantă este fraza a doua, nou introdusă, conform căreia *„Dacă niciuna dintre părţi nu solicită introducerea în cauză a terţului, şi instanţa apreciază că pricina nu poate fi soluţionată fără participarea terţului, aceasta va respinge cererea fără a se pronunţa în fond".*

Credem că soluţia este relativ forţată, deoarece ea dictează, practic, soluţia instanţei, ceea ce poate pune în discuţie afectarea principiului independenţei justiţiei;

m) următoarea modificare priveşte alin. (1) şi (2) ale art. 17 referitor la *judecarea cererilor.* Alin. (1) în forma iniţială are o singură frază şi urmează să aibă două fraze. Prima frază este reprezentată de textul iniţial al alin. (1), din care a fost eliminată formula *„de urgenţă şi cu precădere".* Nu înţelegem raţiunea eliminării acestor caracteristici ale judecării fondului litigiilor de contencios administrativ, care în mod tradiţional se caracterizează printr-o anumită celeritate, şi menţinerii doar pentru soluţionarea căilor de atac. Cea de-a doua frază este nou introdusă şi ea se referă la **întâmpinare,** care este **obligatorie şi se comunică reclamantului cu cel puţin 15 zile înainte de primul termen de judecată.** Modul de formulare a părţii finale a textului determină concluzia că dacă termenul nu este respectat, instanţa urmează fie să-l sancţioneze pe pârât cu decăderea din dreptul de a o depune, fie să acorde reclamantului un termen de luare la cunoştinţă, la solicitarea acestuia.

Cea de-a doua modificare vizează alin. (2) referitor la **regimul taxelor de timbru,** care este, pe de o parte, **actualizat** conform O.U.G. nr. 80/2013, în vigoare în prezent, iar pe de altă parte, **simplificat,** în sensul că **se elimină precizarea privind taxele aplicabile acţiunilor privind contractele administrative**[1];

n) următoarea modificare priveşte **alin. (2) al art. 20** care reglementează **recursul,** în sensul menţinerii frazei actuale, care devine prima, şi adăugării unei noi fraze, în care se prevede inaplicabilitatea procedurii prevăzută de art. 493 C. pr. civ. referitor la *procedura de filtrare a recursurilor*[2];

o) art. 21 privind revizuirea, care a avut o *„istorie"* foarte *„zbuciumată",* am putea spune, făcând obiectul unor abrogări, decizii ale Curţii Constituţionale sau ale Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. Înainte de modificare el era reprezentat doar de alin. (2), în condiţiile

---

[1] Dat fiind faptul că ele sunt cuprinse în acelaşi act normativ şi precizarea respectivă era redundantă.

[2] Conform textului rezultat din modificare, *„Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă. Procedura prevăzută la art. 493 din Codul de procedură civilă nu se aplică în materia contenciosului administrativ".*

în care primul său alineat fusese abrogat prin Legea nr. 76/2012. Textul rezultat din modificare are trei alineate, în care se regăsesc completate prevederile alin. (2) al său existent anterior modificării. Conform alin. (1), *„Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat de art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituție"*. Constatăm, din analiza lui, că:

- a fost eliminată referirea la *caracterul irevocabil* al hotărârii, în acord cu prevederile Codului de procedură civilă în vigoare în prezent;

- textul vorbește, *nota bene,* de *dreptul Uniunii Europene* și nu de *dreptul comunitar,* așa cum o face art. 148 din Constituție, redactat înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care a înlăturat referirea la *Comunitățile Europene, comunitar* și toate derivatele acestora.

Prin alin. (2) **se admite să facă obiectul revizuirii, pentru același motiv, și hotărârile judecătorești definitive care nu evocă fondul,** iar **alin. (3)** al său conține dispoziții privind **termenul de introducere a cererii,** care este de **o lună de la data comunicării hotărârii definitive,** și **procedura de soluționare,** care este **de urgență** și **cu precădere;**

p) de la art. 24 au fost modificate prevederile alin. (3) și (4) ale sale, într-un mod care nu schimbă sensul și nu le afectează conținutul într-o proporție semnificativă. Astfel, **se introduce, la ambele texte,** precizarea că **neexecutarea sau nerespectarea obligației de executare trebuie să se facă *în mod culpabil.*** Totodată, se **înlocuiește termenul *încheiere definitivă,* utilizat de alin. (3) al art. 24, cu cel de *hotărâre.* În fine, se actualizează numărul articolelor din Codul de procedură civilă menționate în text,** în funcție de renumerotarea intervenită, urmare a modificărilor acestuia;

r) ultima modificare vizează alin. (2) și (3) ale **art. 25** care reglementează **instanța de executare.** Alin. (3), în forma modificată, are un conținut bogat, dezvoltat în cinci fraze, față de textul inițial constituit dintr-o singură frază, care s-a menținut și care prevede că **judecarea cererilor prevăzute la art. 24 alin. (3) și (4) se face în camera de consiliu, de urgență, fiind scutite de plata taxei de timbru.** În continuare, regăsim reguli procedurale privind **inaplicabilitatea art. 200 și 201 din Codul de procedură civilă,** ca și în cazul judecării cererii de suspendare reglementată de art. 14 al legii, precum și dispoziții privind termenul de depunere a **întâmpinării și de luare la cunoștință, de către reclamant, a conținutului său.** Se consacră **caracterul obligatoriu al întâmpinării,** care **trebuie depusă la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată,** iar **reclamantul va lua cunoștință despre conținutul ei de la dosar** sau **poate solicita instanței un termen,** pe care aceasta **îl poate acorda.**

În ceea ce privește alin. (3), față de forma inițială a lui, care făcea referire la *calea de atac a apelului,* în forma modificată el prevede că *„Hotărârile pronunțate în condițiile art. 24 alin. (3) și (4) sunt supuse numai recursului, în termen de 5 zile de la comunicare"*.

Această nouă lege a avut ca sorginte, declarată și asumată de inițiatorii ei, nevoia de decongestionare a instanțelor de astfel de litigii. Unele dintre soluțiile promovate sunt legitime, și ele privesc punerea în acord a Legii nr. 554/2004 cu dispozițiile Codului de procedură civilă și ale altor acte normative[1]. La fel de rezonabilă poate fi considerată și

[1] Spre ex., O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru.

modificarea pragului valoric, de la 1.000.000 la 3.000.000 pentru determinarea competenței materiale. Altele sunt însă, în opinia noastră, profund nejustificate, și ne-am referit la cele privind noua competență materială în soluționarea litigiilor derivate din contracte administrative, care afectează nu doar legea contenciosului administrativ, ci și regimul și filozofia contractelor administrative, de esența cărora este faptul că **litigiile derivate din ele intră în competența contenciosului administrativ.**

§ 7. Definiția contenciosului administrativ[1]

În literatura de specialitate, se susține, cu temei, de altfel, că termenul *contencios* are două accepțiuni. Prima evocă activitatea menită să soluționeze un conflict de interese, un conflict juridic[2], cu precizarea că este vorba despre un conflict izvorât între administrație și cei administrați, iar cea de-a doua accepțiune evocă organul competent să soluționeze acel conflict.

Este aici aplicată modalitatea de definire a unei instituții de drept public atât din punct de vedere **material funcțional**, ca activitate, cât și **formal organic,** ca și ansamblu de organe competente să desfășoare acea activitate.

Contenciosul administrativ reprezintă **totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile și interesele lor legitime, pe de altă parte, deduse din acte administrative tipice sau asimilate considerate ca ilegale, de competența secțiilor de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești, guvernate de un regim juridic predominant de drept public.**

O autoritate publică poate emite mai multe categorii de acte: *acte specifice statutului său constituțional*[3], *acte de drept al muncii, acte de drept comercial și acte administrative.*

Se înțelege că din toate aceste categorii de acte pe care le emite un organ public, *în contenciosul administrativ nu vor putea fi atacate decât* ***actele administrative ale acestuia***[4].

Dacă până acum se vorbea despre definiția doctrinară a contenciosului administrativ, actuala Lege nr. 554/2004 ne oferă și o definiție a acestei instituții, în art. 2 alin. (1) litera e), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 262/2007, text potrivit căruia prin contenciosul administrativ înțelegem *activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente, potrivit legii organice, a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.* În literatura de specialitate[5] se atrage atenția că existența unui litigiu de contencios administrativ impune întrunirea cumulativă a tuturor

---

[1] A.R. Lazăr, *Reforma justiției și contenciosul administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 5/2003, pp. 1-8.

[2] T. Mrejeru, *op. cit.*, p. 4.

[3] Exemplu, Parlamentul emite, potrivit art. 73 și 76 din Constituție, legi (constituționale, organice și ordinare) și hotărâri.

[4] Înțelegem astfel că nu vom putea ataca în contenciosul administrativ o hotărâre a unei instanțe judecătorești, întrucât aceasta este supusă căilor de atac potrivit procedurii civile, însă vom *ataca în contenciosul administrativ actele cu caracter administrativ ale acestei autorități publice.*

[5] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 37.

elementelor care se desprind din definiție. Simpla calitate a pârâtului de a fi autoritate publică nu înseamnă că litigiul este de contencios administrativ.

§ 8. Analiza trăsăturilor contenciosului administrativ în baza Legii nr. 554/2004 și a Constituției

Prin Legea nr. 554/2004 se consacră ceea ce unii autori numesc *contenciosul administrativ de drept comun,* cu precizarea existenței unui *contencios special,* care consacră reglementări derogatorii de la această lege[1]. În cele ce urmează vom analiza *contenciosul administrativ de drept comun.*

1) O primă trăsătură o reprezintă **obiectul litigiilor de contencios administrativ.**

Prin Legea nr. 554/2004, raportată la Constituție, se instituie ***un control direct, pe cale de acțiune judiciară, atât asupra actului administrativ propriu-zis, cât și asupra actului administrativ asimilat***[2].

În ceea ce privește actul administrativ care poate face obiectul contenciosului administrativ, este vorba, potrivit art. 2 alin. (1) lit. c) din legea-cadru, de **acte administrative unilaterale cu caracter individual sau normativ,** iar potrivit lit. c[1]) a aceluiași text, de **acte administrative bi sau multilaterale,** respectiv **contractele administrative,** care privesc punerea în valoare a unui bun proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei achiziții publice[3].

Prin Legea nr. 554/2004, în acord cu prevederile art. 126 alin. (6) din Constituție, se recunoaște posibilitatea de a se formula la instanțele de contencios administrativ și cereri care privesc prejudicii produse prin **ordonanțele Guvernului declarate neconstituționale.** Până la revizuirea Constituției, acțiunile care aveau un asemenea obiect erau respinse ca inadmisibile, iar dacă se invoca excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională nu se putea pronunța asupra vătămării adusă unui particular, pentru că în competența ei intră numai dezlegarea unei probleme de drept, nu și de fapt. În acest fel se ajungea la un cerc vicios, care era de neconceput într-un stat de drept[4].

Printre problemele reglementate de Legea contenciosului administrativ este și cea care vizează **posibilitatea autorității publice, emitentă a actului administrativ, de a solicita instanței de contencios administrativ constatarea nulității acestuia, în**

---

[1] E.L. Cătană, *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 310.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.,* 2009, pp. 445-446.

[3] După cum am arătat într-un capitol anterior, în mod absolut neconstituțional, inoportun și nejustificat, în cursul anului 2010 a fost adoptată O.U.G. nr. 76/2010, aprobată ulterior prin Legea nr. 278/2010, prin care litigiile privind contractul de achiziție publică (după încheierea efectivă a acestuia) au fost date în competența instanței comerciale, fapt care echivalează, practic, cu o modificare implicită a Legii contenciosului administrativ. Culmea este că Legea nr. 278/2010, care a și introdus o nouă calificare a contractului de achiziție publică, în sensul că acesta ar fi un „contract comercial", a fost adoptată ca lege ordinară, de unde rezultă că și ordonanța în cauză avea același regim. Or, în mod logic, nu se putea modifica legea organică a contenciosului administrativ, care prevedea competența instanței de contencios administrativ, printr-un act normativ de rangul legii ordinare. Între timp, soluția a fost abandonată, pentru ca, parțial, să se revină asupra ei prin Legea nr. 212/2018.

[4] A. Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, pp. 85-86.

situația în care actul administrativ nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice[1].

Prin introducerea în categoria subiectelor de sezină și a autorității publice emitente a actului administrativ unilateral nelegal, s-a avut în vedere protejarea interesului public, întrucât autoritatea publică acționează în regim de putere publică pentru satisfacerea unui interes legitim public. Dispoziția trebuie raportată și la necesitatea introducerii în dreptul românesc a unor garanții necesare exercitării dreptului la o bună administrare, consacrat de art. II-41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. S-a realizat astfel o variantă de transpunere a acestui drept în legea internă, ducând responsabilitatea autorităților publice la un nivel înalt de conștiință față de cetățeanul administrat, astfel încât să-și invoce propria nelegalitate a actului administrativ și, implicit, culpă în fața instanței de contencios administrativ, suportând astfel și rigorile legii ce decurg de aici[2]. În ceea ce privește momentul în care actul intră în circuitul civil sau a produs efecte juridice, subscriem la concluzia exprimată în literatura de specialitate conform căreia **ambele momente se concretizează, de fapt, prin încheierea unui act juridic sau realizarea unei operații juridice întemeiate pe actul administrativ, care reprezintă manifestări de voință ce determină, de fapt, acest moment**[3].

2) O a doua trăsătură privește ***calitatea părților în litigiu.***

În cadrul acțiunilor în contencios administrativ pot fi atacate actele emise de *autoritățile publice*, care vor avea, deci, *calitatea de pârâte* (art. 52).

Cât privește *calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ*, articolul 1 din Legea nr. 554/2004 face vorbire despre *„orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim"*. În conformitate cu prevederile legale în vigoare, mai pot avea calitate procesuală activă și următoarele categorii:

a) un **terț** în raport cu actul administrativ atacat, în conformitate cu prevederile art. 1 alin. (2) care dispun că *se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept;*

b) **Avocatul Poporului,** potrivit art. 1 alin. (3) din lege, în urma controlului exercitat, dacă apreciază că ilegalitatea actului se poate înlătura numai prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului[4];

c) **Ministerul Public,** atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților emise cu exces de putere, cu acordul prealabil al persoanelor sau când apreciază că un act administrativ vatămă un interes legitim public. Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, urmând a fi citat în această calitate;

d) **autoritatea emitentă a actului administrativ,** ca un element de noutate absolută în sistemul contenciosului administrativ român[5], are dreptul să se adreseze instanței și să

---

[1] I. Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în RDP nr. 1/2008, pp. 127-152.

[2] I. Rîciu, *art. cit.,* p. 138.

[3] I. Rîciu, *art. cit.,* p. 144.

[4] Articolul 1 alin. (3) teza a doua prevede că petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant, iar dacă nu își însușește acțiunea, la primul termen de judecată, instanța anulează cererea.

[5] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 161.

solicite anularea propriului act pe care nu-l mai poate revoca pentru că a produs efecte juridice, intrând în circuitul civil[1]. Acțiunea se introduce în maxim un an de la data emiterii actului. Dacă acțiunea se admite, instanța se pronunță și asupra validității actelor încheiate în baza actului nelegal;

e) **prefectul și Agenția Națională a Funcționarilor Publici,** în cadrul controlului de tutelă administrativă, pot ataca actele nelegale ale autorităților publice, în condițiile legilor care le reglementează activitatea.

3) A treia trăsătură vizează *tipul de contencios instituit prin Legea nr. 554/2004*, și anume ***un contencios de plină jurisdicție***[2].

În conformitate cu actuala reglementare se instituie un *contencios de plină jurisdicție*, în sensul că *reclamantul poate să solicite și instanța poate să dispună*, una din următoarele soluții:

– *anularea actului*, atât Legea nr. 554/2004, cât și Constituția vorbesc expres despre această posibilitate a instanței;

Poate fi vorba, în funcție de întinderea efectelor anulării, fie de o *anulare totală*, fie despre una *parțială*.

– *„recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim"* în formularea consacrată de legea-cadru și de cea fundamentală, care semnifică posibilitatea ca instanța *să oblige autoritatea pârâtă la emiterea actului solicitat de reclamant, atunci când apreciază că legea îi conferă acestuia un asemenea drept;*

– *repararea pagubei*, putând fi vorba, cum vom arăta ulterior, despre **despăgubiri materiale,** dar și **morale.**

Recunoașterea posibilității de a se pretinde și de a fi acordate daune morale s-a realizat prin Legea nr. 29/1990, fiind **pentru prima dată când legislația noastră a consacrat în mod expres răspunderea pentru daune morale. Niciodată vreun legiuitor nu a mers până aici, și încă pentru o răspundere a autorităților administrative**[3].

Ceea ce este semnificativ pentru contenciosul de plină jurisdicție *este „faptul că nu este atât de important cuprinsul unei hotărâri într-o cauză dată,* ***ci întinderea drepturilor pe care le are organul judecătoresc"***[4].

4) A patra trăsătură a contenciosului administrativ vizează ***caracterul obligatoriu al plângerii prealabile.***

Această trăsătură a fost categorică până la data de 15 februarie 2013 când a intrat în vigoare noul Cod de procedură civilă.

Noul Cod de procedură civilă prevede însă că soluționarea cauzei se poate realiza și fără parcurgerea procedurii prealabile, doar dacă pârâtul, la primul termen de judecată și sub sancțiunea decăderii nu invocă excepția neparcurgerii acesteia[5]. Cu alte cuvinte, opinează autorul, instanța de judecată nu este în măsură să respingă din oficiu, ca inadmisibilă, acțiunea, pentru neparcurgerea procedurii prealabile dacă pârâtul nu o

---

[1] *Idem*, p. 155.

[2] Contenciosul de plină jurisdicție este acela care *„pune în lucru plenitudinea puterilor judecătorului. Judecătorul poate să restabilească ordinea de drept nu doar prin puterea de anulare, ci să pronunțe și condamnări"* (J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 16e édition, Dalloz, Paris, 1996, p. 183).

[3] A Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 515.

[4] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 139.

[5] C. Grigoraș, *Contenciosul ....., op. cit.*, p. 11.

solicită în mod expres[1]. Este o interpretare pe care am fi tentați să o împărtășim, dar care poate naște și unele discuții, sub aspectul articolului 28 conform căruia Codurile civil și de procedură civilă completează Legea nr. 554/2004 **doar în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere.** Problema este aceea dacă există sau nu compatibilitate între prevederile Codului de procedură civilă și cele ale Legii nr. 554/2004. În opinia noastră, sub acest aspect există o incompatibilitate, iar procedura prealabilă în contenciosul administrativ este obligatorie.

Cât privește *plângerea prealabilă* (sau acțiunea *administrativă prealabilă*), sub forma *recursurilor administrative,* ea semnifică o posibilitate a subiectului vătămat de a se adresa administrației care i-a produs vătămarea sau celei superioare ei, prin care să-i ceară acesteia să-și revizuiască atitudinea, putând fi vorba despre anularea, modificarea, înlocuirea unui act administrativ, iar într-o accepțiune foarte largă, chiar să adopte o anumită decizie, să săvârșească o prestație sau să se abțină de la o acțiune sau o operațiune materială[2].

Articolul 2 alin. (1) lit. j) din lege-cadru o definește ca fiind *cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia.* Prin modificările aduse de Legea nr. 262/2007 acestui text s-a prevăzut posibilitatea ca, **pe calea procedurii prealabile, să se poată solicita și dispune și *modificarea* nu numai *revizuirea* actului administrativ atacat.** Însă art. 7 alin. (1) face referire doar la *revocarea, în tot sau în parte, a actului,* nu și la *modificarea lui.* Nu este o carență gravă, deoarece **prin revocarea în parte a unui act administrativ se ajunge, implicit, la modificarea lui.**

Recursurile administrative prezintă avantajul că *„sunt simple, fără formalități, fără termene*[3] *și fără cheltuieli"*[4].

Doctrina administrativă le definește ca fiind *„recursuri adresate unei autorități administrative, pentru a contesta legalitatea sau oportunitatea unui act administrativ"*[5].

Recursurile administrative pot fi de mai multe categorii:

Recursul gratios este acel tip de recurs căruia îi sunt caracteristice două trăsături:

– se exercită la aceeași autoritate care a emis actul administrativ supus recursului;

– cel care-l exercită poate cere să fie emis un act administrativ, să fie retractat, modificat sau anulat[6].

Recursul ierarhic are ca specific următoarele trăsături:

– se exercită la *organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea*;

– din punctul de vedere al sferei sale de aplicare, nu vizează decât *actele emise sau adoptate de organele administrative care au organe superioare ierarhic.*

Acest recurs nu se poate exercita față de actele autorităților autonome, locale sau centrale, care nu au organe superioare ierarhic, cu precizarea că există și autorități

---

[1] *Ibidem,* p. 11.

[2] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 106.

[3] De precizat că actuala Lege nr. 554/2004 impune un termen de 30 de zile, în interiorul căruia se poate exercita această procedură prealabilă.

[4] C. Rarincescu, *op. cit.,* p. 110.

[5] C. Debbasch, *op. cit.,* tomul II, p. 449.

[6] *Ibidem,* p. 449.

centrale care au autorități ierarhic superioare (de exemplu: ministerele și alte organe centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor) și ale căror acte pot fi controlate pe calea recursului administrativ ierarhic[1].

– o altă trăsătură a acestei forme de recurs vizează *pretențiile recurentului, obiectul său, ce anume poate cere cel care-l exercită de la organul ierarhic superior celui al cărui act i-a produs o anumită vătămare.* Acesta poate cere *anularea actului respectiv* (în virtutea raporturilor de subordonare ierarhică), *precum și obligarea autorității emitente să emită sau să modifice un anumit act.*[2] Cât privește actuala reglementare în materia contenciosului administrativ, art. 7 din Legea nr. 554/2004 ***obligă, cu precizările formulate anterior, autoritatea administrativă la parcurgerea procedurii prealabile, care poate îmbrăca forma recursului grațios și a celui ierarhic*** și al cărei regim îl vom dezvolta cu prilejul abordării condițiilor de admisibilitate ale unei acțiuni în contenciosul administrativ.

5) A cincea trăsătură a contenciosului administrativ o reprezintă ***judecarea litigiilor de contencios administrativ în cadrul secțiilor speciale de contencios administrativ existente la nivelul tribunalelor, Curților de Apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție.***

Sub incidența noului Cod de procedură civilă, se pune în discuție dacă litigiile de contencios își mai păstrează sau nu dublul grad de jurisdicție, în contextul în care recursul este privit, *de lege lata*, ca o *veritabilă cale extraordinară de atac*[3]. Autorul citat consideră că *„odată cu dispariția caracterului devolutiv al recursului, a fost suprimat în mod indirect și principiul dublului grad de jurisdicție în cadrul procedurii contenciosului administrativ*[4]*"*. Susținerea este, credem noi, inacceptabilă, în contextul în care concluzia ar fi aceea că în contencios administrativ există un singur grad de jurisdicție, ceea ce e greu de acceptat pentru o instituție fundamentală a statului de drept, un drept garanție, cum este dreptul consacrat de articolul 52 din Constituție.

În momentul adoptării legii anterioare în materie, cu nr. 29/1990, judecarea în fond a litigiilor de contencios administrativ revenea în fond secțiilor de contencios ale tribunalelor, iar în recurs Curții Supreme de Justiție[5].

În prezent, competența materială a instanțelor judecătorești este stabilită prin art. 2, 3 și 4 din Codul de procedură civilă, cu modificările și completările ulterioare, precum și ale articolului 10 din Legea nr. 554/2004, după cum urmează[6]:

a) *tribunalele judecă*, în primă instanță, procesele și cererile în materie de contencios administrativ privind actele autorităților administrației publice locale și județene precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 de lei;

---

[1] V. Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Fundației „România de Mâine", București, 1999, p. 93.

[2] În virtutea dreptului organului ierarhic de a da instrucțiuni cu caracter obligatoriu organului său inferior, el poate dispune acestuia să restabilească ordinea de legalitate care apreciază că a fost încălcată și care a produs o vătămare subiectului de drept, impunându-i astfel să modifice sau să anuleze actul atacat.

[3] C. Grigoraș, *Contenciosul ....., op. cit.*, p. 11.

[4] C. Grigoraș, *Contenciosul ....., op. cit.*, p. 11.

[5] La data adoptării Legii nr. 29/1990 nu erau înființate Curțile de Apel, iar denumirea instanței supreme era aceea de Curte Supremă de Justiție.

[6] Regulile de competență materială au fost modificate prin Legea nr. 76/2012. A se vedea pentru dezvoltări, secțiunea consacrată modificărilor aduse Legii nr. 554/2004 prin Legea nr. 76/2012 și Legea nr. 187/2012.

contencios administrativ şi pentru punerea în executare a hotărârilor judecătoreşti definitive şi irevocabile;

În principal, legea consacră următoarele garanţii procesuale:

a) posibilitatea pe care o are instanţa judecătorească de a aplica anumite amenzi judiciare, atât pe parcursul judecării cererii, cât şi după judecare, în faza de executare. Este vorba despre **amenda în cuantum de 10% din salariul minim brut pe economie care se poate aplica conducătorului autorităţii publice care nu trimite până la termenul stabilit de instanţă actele şi documentele solicitate**[1] **şi amenda de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi întârziere nejustificată**[2], **care se poate aplica tot conducătorului autorităţii publice în situaţia în care nu este respectat termenul de punere în executare a unei hotărâri judecătoreşti definitive pronunţată de instanţa judecătorească de contencios administrativ;**

b) o anumită celeritate a procedurii de judecată a acţiunii în fond, a căilor de atac, a redactării şi motivării hotărârilor judecătoreşti precum şi a **celei de punere în executare a hotărârilor definitive pronunţate de instanţele judecătoreşti.**

În ceea ce priveşte judecarea recursului, prin modificările aduse prin Legea nr. 76/2012, s-a consacrat regula conform căreia **în cazul casării, instanţa de recurs rejudecă fundul cauzei, cu excepţia cazului în care o parte nu a fost legal citată atât la termenul de administrare a probelor, cât şi la cel de dezbatere a fondului, iar casarea se poate dispune o singură dată**[3].

§ 9. Contencios administrativ subiectiv – contencios administrativ obiectiv

De la început trebuie precizat, din perspectiva caracterului inovator al noii legi a contenciosului administrativ, faptul că aceasta consfinţeşte nu numai cadrul general pentru exerciţiul **contenciosului administrativ subiectiv**, ci deopotrivă pentru **contenciosul administrativ obiectiv**, destinat a apăra legalitatea obiectivă[4].

În doctrină[5] sunt recunoscute două forme ale contenciosului administrativ, respectiv **contenciosul subiectiv** şi **contenciosul obiectiv.** Această clasificare a contenciosului direct rezultă din distincţia pe care Legea nr. 554/2004 o face între acţiunea în anulare pentru apărarea unor drepturi subiective şi acţiunea în anulare pentru apărarea unor interese publice[6].

Criteriul de distincţie între cele două forme de contencios priveşte **caracterul dreptului care este valorificat prin acţiunea promovată**[7].

---

[1] Conform art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004.

[2] Conform art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[3] Dispoziţia privind posibilitatea de a casa o singură dată soluţia instanţei de fund exista şi înainte, însă nu era instituită regula conform căreia, judecătorul recursului, casând hotărârea, rejudecă fondul, cu o singură excepţie.

[4] N. Scutea, M. Popa, *Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea sa în vigoare,* în RDP nr. 1/2006, p. 63.

[5] E. Popa, *op. cit.,* pp. 255-262.

[6] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 111.

[7] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 187.

Astfel, vom avea **contencios administrativ subiectiv** atunci când **reclamantul, prin acțiunea introdusă, solicită instanței judecătorești să soluționeze o problemă referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim personal, în sensul de a cerceta dacă un act administrativ tipic sau asimilat a adus atingere unei situații juridice subiective.** El este declanșat la sesizarea persoanei vătămate, iar în cadrul lui judecătorul este învestit să constate existența și întinderea unor drepturi subiective al căror titular este persoana respectivă, vătămată de administrație prin emiterea actului administrativ nelegal sau refuzul de a emite un act administrativ solicitat[1].

Contenciosul administrativ obiectiv are ca semnificație faptul că, prin **acțiunea cu care l-a învestit pe judecător, reclamantul urmărește să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general și impersonal[2] și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală.**

După cum se recunoștea încă din perioada interbelică, contenciosul obiectiv nu se întemeiază pe o vătămare a drepturilor subiective, care conferă drept la acțiune numai titularului unui drept, ci este întemeiat pe interese. În contenciosul obiectiv se cercetează *în abstract o chestiune de legalitate, de drept obiectiv, a cărei caracteristică de bază este generalitatea și impersonalitatea*[3]. În cadrul lui, judecătorul este învestit și competent să cerceteze conformitatea actului cu dreptul obiectiv, cu legea, fără să fie preocupat dacă reclamantul a suferit sau nu o vătămare a drepturilor sale subiective[4].

Ne vom afla, astfel, în prezența unui contencios subiectiv atunci când reclamantul solicită instanței să anuleze o autorizație de construcție care aduce atingere unui drept de proprietate sau altui drept fundamental al său. O acțiune în contencios obiectiv exercită prefectul în temeiul art. 123 alin. (5) din Constituție și art. 1 alin. (8) și art. 3 din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007.

Interesul acestei distincții rezidă în următoarele:

a) **contenciosul obiectiv are o largă deschidere**, legitimată de faptul că prin intermediul lui se apără o stare de legalitate, în timp ce contenciosul subiectiv are ca obiect apărarea unui interes personal al reclamantului, însemnând că numai el poate să învestească instanța cu un litigiu cu acest caracter sau alt subiect prevăzut de lege (ex. Avocatul Poporului);

b) distincția dintre cele două tipuri de contencios administrativ prezintă interes din punctul de vedere al **efectelor judecății.** Astfel, doctrina franceză susține, în mod consecvent, că hotărârile pronunțate în exercitarea contenciosului obiectiv **au autoritatea de lucru judecat absolută**[5]; anularea unui act administrativ de judecător pentru exces de putere are efect juridic *erga omnes*, considerându-se că actul respectiv nu a făcut niciodată parte din ordinea juridică[6]. În schimb, în contenciosul subiectiv, autoritatea de lucru judecat este relativă, în sensul că vizează numai părțile în proces.

---

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 105-106.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 608-609.

[3] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.*, p. 225.

[4] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 106.

[5] *Ibidem*, p. 107.

[6] D. A. Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 165.

Face excepție situația în care actul atacat este un act administrativ normativ, când hotărârile judecătorești definitive și irevocabile sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor, ele publicându-se în Monitorul Oficial sau în monitoarele oficiale ale județelor sau municipiului București, la cererea instanței de executare sau a reclamantului.

Actuala reglementare consacră forme ale contenciosului obiectiv. Este vorba despre acțiunile introduse de Avocatul Poporului, de Președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sau de Ministerul Public.

Sintetizând distincția între cele două tipuri de contencios, profesorul Tudor Drăganu afirmă că **prin contenciosul administrativ subiectiv se tinde să se asigure respectarea unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, pe când contenciosul obiectiv urmărește să apere stricta respectare a legalității, abstracție făcând situația juridică a părții vătămate prin actul administrativ ilegal.** Altfel spus, **contenciosul subiectiv pune în cauză interese individuale, pe când contenciosul obiectiv urmărește apărarea ordinii de drept**[1].

În literatura franceză, prin **contenciosul obiectiv sau de legalitate** se înțelege acel tip de contencios care urmărește verificarea conformității unui act cu regula de drept, în sens larg, iar prin **contenciosul subiectiv** se înțelege acel tip de contencios care privește drepturile ce reclamanții pretind a le fi recunoscute, în materie contractuală, de exemplu, sau cele vizând recuperarea unor prejudicii[2]. Precizăm însă că, în ceea ce privește departajarea între cele două tipuri de contencios, în dreptul francez s-au impus întotdeauna anumite nuanțe de interpretare, o departajare categorică s-a considerat că este dificil de realizat[3].

IV. Condițiile acțiunii în contencios administrativ, în baza Legii nr. 554/2004

§ 10. Sfera condițiilor de admisibilitate

Legea nr. 554/2004 consacră următoarele condiții de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ:

1) condiția ca actul atacat să fie *act administrativ, în formă tipică sau asimilată;*

2) condiția ca actul atacat *să emane de la o autoritate publică;*

3) condiția ca actul atacat să vatăme *un drept recunoscut de lege sau un interes legitim;*

4) condiția *îndeplinirii procedurii administrative prealabile sub forma recursului grațios și (sau) a recursului administrativ ierarhic*;

5) condiția *termenului, legea instituind termene de exercitare atât a plângerii prealabile, cât și a acțiunii.*

---

[1] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.*, p. 141.

[2] J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif*, 16ème, ed, 1996, Paris, Dalloz, p. 187.

[3] O. Puie, *Contenciosul administrativ*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 128.

§ 11. Analiza condiţiilor de admisibilitate

1. Condiţia ca actul atacat să fie act administrativ, în formă tipică sau asimilată

Într-o excelentă monografie a regretatului profesor Tudor Drăganu, această condiţie este evocată prin formularea *condiţia ca actul atacat să fie un act administrativ emis de o autoritate publică sau un fapt material asimilat de lege unui asemenea act*[1]. Constatăm că se face referire nu la acte administrative asimilate, ci la fapte asimilate de lege unui act administrativ, soluţie legitimă, de altfel, dacă avem în vedere că, riguros juridic, este vorba despre un fapt asimilat de legiuitor, prin efectele sale, unui act, şi nu invers.

Prin art. 2 alin. (1) lit. c) şi c[1]) din Legea contenciosului administrativ, astfel cum a fost ea modificată prin Legea nr. 262/2007, se dă o definiţie extensivă noţiunii de act administrativ[2], în sensul că aceasta evocă *actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, **în regim de putere publică**, în vederea executării ori a organizării executării legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice.* Potrivit literei c[1]) a art. 2 alin. (1), *sunt asimilate actelor administrative, în sensul prezentei legi, şi contractele încheiate de autorităţile publice care au ca obiect: punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; executarea lucrărilor de interes public; prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice; **prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative*** (subl. ns. – V.V.).

Faţă de varianta iniţială a legii, prin Legea nr. 262/2007 şi prin Legea nr. 212/2018, au intervenit anumite modificări, pe care le-am prezentat deja. Una dintre ele face precizarea că actul care emana de la autoritatea publică trebuie să fie emis **în regim de putere publică** pentru a fi atacabil în faţa instanţei de contencios administrativ. Cea de-a doua reprezintă o completare a legii, cu **posibilitatea ca legea specială să prevadă şi alte categorii de contracte administrative care să fie supuse controlului de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ.** Legea nr. 212/2018 a divizat litera c) a art. 2 alin. (1) în două texte separate, cuprinse la literele c), pentru actul administrativ tipic şi c[1]), pentru cel asimilat.

Precizăm că un contract administrativ nu poate face obiectul unei excepţii de nelegalitate, legea prevăzând în mod expres că pe această cale pot fi contestate numai actele administrative unilaterale [art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004][3].

Acelaşi articol 2, prin alin. (2), *asimilează actelor administrative unilaterale şi refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termen legal* – tăcerea administrativă şi tardivitatea[4].

Spre deosebire de Legea nr. 1/1967, care *nu îngăduia controlul judecătoresc asupra actelor administrative cu caracter normativ*, actuala reglementare *recunoaşte expres o asemenea posibilitate.*

---

[1] T. Drăganu, *Liberul acces la justiţie*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 117.

[2] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză şi explicaţii*, Ed. Roata, Bucureşti, 2004, p. 283.

[3] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ*, în Dreptul nr. 3/2006, p. 116.

[4] Pentru o analiză asupra formelor de manifestare a refuzului rezolvării cererii şi a tardivităţii, ca modalităţi de exprimare a pasivităţii administraţiei, v. D. Vesmaş, N. Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural*, în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44.

Oportunitatea atacării actelor administrative normative în contenciosul administrativ a fost invocată atât în doctrină[1], cât şi în jurisprudenţa instanţelor de contencios administrativ sau a Curţii Constituţionale. Astfel, în Decizia nr. 37/1993[2], Curtea Constituţională a reţinut că atât actele administrative normative, cât şi cele individuale ale Guvernului, ministerelor şi celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale sau locale sunt controlate de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ[3].

Există şi autori care contestă posibilitatea ca actele administrative normative să fie contestate pe cale contenciosului administrativ, soluţie care ar fi neconstituţională, contrară articolului 52 din Constituţie corelat cu art. 21 alin. (1), care fac referire la *persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes tot al său*[4].

Pornind de la faptul că vechea lege nu conţinea norme exprese privind actele administrative normative, dacă ele pot sau nu să fie atacate şi dacă da, cu ce consecinţe, în doctrină s-a pus problema ***efectelor unei sentinţe judecătoreşti prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ,*** *dacă această sentinţă judecătorească produce efecte juridice* ***inter partes litigantes****, ca oricare altă sentinţă judecătorească ori produce efecte juridice* ***erga omnes****.*

În ceea ce ne priveşte, în acord şi cu alţi autori, am considerat întotdeauna că răspunsul trebuie să aibă în vedere a doua variantă, şi anume faptul că **o sentinţă judecătorească prin care se anulează un act administrativ cu caracter normativ produce efecte juridice faţă de toate subiectele de drept**[5].

Totodată, am considerat că se impune crearea cadrului legal *prin care aceste sentinţe judecătoreşti să fie aduse la cunoştinţă, putându-se lua în consideraţie soluţia* ***publicării lor în Monitorul Oficial, pentru sentinţele judecătoreşti care vizează acte administrative emise de autorităţi ale administraţiei centrale sau în Monitoarele Oficiale existente la nivel judeţean, pentru cele care vizează acte cu caracter normativ emise de organe ale administraţiei publice de la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale.***

O asemenea soluţie s-a consacrat prin art. 23 din Legea nr. 554/2004 intitulat chiar *„obligaţia publicării".*

Dispoziţii privind obiectul acţiunii în contencios administrativ regăsim în art. 8 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[6]. Acest text a făcut obiectul controlului de constituţio-

---

[1] V. Vedinaş, *Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

[2] Publicată în M. Of. nr. 215 din 1 septembrie 1993.

[3] C. Petronela, *Reflectarea dispoziţiilor constituţionale privind instituţia contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală,* în RDP nr. 2/2006, p. 13.

[4] T. Drăganu, *Câteva reflecţii pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ,* în RDP nr. 3/2004, p. 57.

[5] D. Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice, op. cit.,* p. 166.

[6] Articolul 8 alin. (1) a fost modificat prin pct. 10 al art. I din Legea nr. 262/2007 şi are următorul conţinut: *„(1) Persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, nemulţumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă sau care nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă, pentru a solicita anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cauzate şi, eventual, reparaţii pentru daune morale. De asemenea, se poate adresa instanţei de contencios administrativ şi cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluţionarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluţionare a unei cereri, precum şi prin refuzul de efectuare a unei anumite operaţiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim."*

nalitate al Curții Constituționale, care s-a pronunțat prin Decizia nr. 459 din 16 septembrie 2014[1] a admis excepția[2] și a constatat că *„dispozițiile art. 8 alin. (1) raportate la art. 2 alin. (1) lit. c) teza întâia din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că sunt excluse din sfera controlului judecătoresc sub aspectul verificării îndeplinirii «condiției» înaltei competențe profesionale"*.

În doctrina franceză se apreciază că actul unilateral, sub forma deciziei executorii, constituie modalitatea principală de acțiune a administrației[3]. În aceeași concepție care se găsește reflectată și în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, actul administrativ, analizat ca mijloc juridic de acțiune a administrației, are în vedere: **actul administrativ unilateral,** prin care se reglementează situația persoanelor străine emiterii sale, cărora le impune drepturi și obligații; **contractul,** care are ca obiect de reglementare relațiile reciproce ale autorilor săi și pentru care determină drepturi și obligații pe baza unui acord de voință[4].

În sistemul german, unde există o Lege asupra Procedurii administrative necontencioase, regăsim și o **definiție** dată de legiuitor actului administrativ, în sensul că acesta reprezintă *orice prescripție, decizie sau orice altă măsură de putere publică, luată de către o autoritate administrativă, pentru a reglementa un caz special în domeniul dreptului public și destinată să producă în mod direct efecte de drept în exteriorul administrației.* Alături de aceasta, o **prescripție colectivă** este *un act administrativ care se adresează unui cerc de persoane determinat sau determinabil, în funcție de criterii generale, sau care se referă la natura de drept public a unui bun sau la utilizarea sa de către colectivitate.* Ca o notă dominantă, doctrina germană a remarcat că actul administrativ reprezintă cea mai energică dintre formele de acțiune ale administrației și că, în afara cazului inexistenței, regimul său contencios îi permite să producă imediat efectele, dacă nu este contestat în formele și termenele prevăzute de lege[5].

În jurisprudența sa privitoare la competența materială a instanțelor de contencios administrativ, Î.C.C.J. (S.C.A.F.) a statuat în sensul că, *„În raport de prevederile art. 22-24 din Legea nr. 176/2010, nu se poate considera că instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile pentru anularea actelor emise, adoptate, încheiate sau întocmite cu încălcarea prevederilor legale privind conflictul de interese, ci competența materială se stabilește în funcție de natura actului a căror anulare sau constatare a nulității absolute se solicită, instanța fiind competentă să soluționeze aceste litigii numai în cazul în care aceste acțiuni ar viza acte administrative"*[6]. Dat fiind faptul că niciunul dintre actele juridice a căror anulare era solicitată, respectiv un contract de furnizare de servicii medicale, actul adițional și 16 facturi fiscale nu erau acte sau

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 712 din 30 septembrie 2014.

[2] Excepția a fost ridicată de Președintele României și Administrația Prezidențială în Dosarul nr. 7652/2/2013 al C.A. București (SCAF).

[3] A. Iorgovan, L. Vișan, A.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările și completările la zi, comentariu și jurisprudență,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 69.

[4] A. Van Lang, G. Gonduin, V. Inserguer-Brisser, *Dictionnaire de Droit administratif,* 3e éd., Éd. Dalloz, Paris, Armand Colin, 2002, p. 6.

[5] A. Iorgovan, L. Vișan, A. S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *op. cit.*, p. 75.

[6] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 2/2018, p. 152.

contracte administrative, rezultă că ele erau acte juridice de drept comun, neintrând în competența contenciosului administrativ.

Delimitarea actului administrativ de ordinele și instrucțiunile de serviciu

Necesitatea ca actul atacat să fie act administrativ pune în discuție *problema distincției între actele administrative, pe de o parte, și alte acte juridice sau operațiuni tehnico-administrative, pe de altă parte, respectiv* ***delimitarea actului administrativ de alte înscrisuri***[1] ***sau de simplele adrese sau circulare***[2].

Necesitatea de a se deosebi între actul administrativ și alte forme de exercitare a activității administrative este susținută și în doctrina franceză, iar problemele cele mai delicate le pun *circularele* și *instrucțiunile de serviciu.*

Acestea reprezintă *comunicări prin care un superior ierarhic, de regulă un ministru, face cunoscute subordonaților săi intențiile sau un punct de vedere privitor la executarea unui serviciu, interpretarea unei legi sau a altui act normativ*[3].

Înțelegem, din această definiție, că **prin intermediul circularelor nu se modifică o situație juridică deja existentă sau nu se naște o situație juridică inexistentă până atunci.**

Pentru că, **dacă se întâmplă acest lucru, circularele încetează să mai reprezinte un instrument de comunicare, ele devin o veritabilă decizie administrativă, împotriva căreia este admisibil un recurs jurisdicțional**[4].

Un alt autor francez definește circularele ca reprezentând *„acte emise de autoritatea titulară a puterii ierarhice pentru a ghida conduita subordonaților săi"*[5].

Constatăm că în ambele definiții regăsim, ca element specific al circularei, faptul că **ea emană de la o putere ierarhică,** ceea ce înseamnă că **între autorul circularei și destinatarii ei există raporturi de subordonare ierarhică.**

Circularele sunt astfel instrumente obligatorii pentru agenții din administrație, fără a produce însă, de principiu, consecințe juridice pentru cei administrați.

Dacă ele produc consecințe juridice, își pierd calitatea de *„circulare"*, ele devin veritabile acte administrative, susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ[6].

Legea nr. 554/2004, prin art. 18 alin. (2), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 262/2007, admite că *„Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6)* ***și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății"***. Deosebirea față de varianta inițială a legii constă în faptul că aceasta făcea referire la ***actele și*** *operațiunile administrative,* pe când varianta modificată a textului, în mod corect face referire doar la *operațiunile administrative,* pe considerentul că **actele administrative pot fi atacate de sine stătător, în condițiile legii.**

Rezultă că legiuitorul recunoaște competența instanței de contencios administrativ de a se pronunța asupra unei categorii de operațiuni anterioare emiterii sau adoptării actului administrativ, pe care doctrina interbelică le denumea tradițional *„acte pregătitoare"*.

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 382.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 480.

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 98.

[4] În același sens s-a pronunțat și Consiliul de Stat în mai multe rânduri. Pentru exemplificare, J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, p. 99.

[5] C. Debbasch, *op. cit.*, p. 99.

[6] C. Debbasch, *op. cit.*, p. 207.

În perioada interbelică regăsim o teorie a actelor pregătitoare, fundamentată pe ideea că *administrația nu lucrează întotdeauna și direct doar prin intermediul actelor administrative propriu-zise, ea are uneori nevoie, chiar pentru a emite un act administrativ, de anumite* ***acte ajutătoare sau pregătitoare***[1]. Precizăm că **și în perioada interbelică s-a admis că actele pregătitoare puteau fi atacate o dată cu actul sau decizia definitivă dată în baza lor**[2].

Cât privește natura juridică a acestor acte, *nu le-a fost recunoscut caracterul actelor administrative,* ***ceea ce înseamnă că ele nu pot fi supuse contenciosului administrativ***[3].

Ordinele sau instrucțiunile de serviciu nu reprezintă nici ele, în principiu, acte administrative propriu-zise, ele putând avea un caracter intern sau extern.

Cum se atrage, în mod corect, atenția, în literatura de specialitate[4], lucrurile nu trebuie însă privite în mod rigid, *astfel încât orice ordin de serviciu, indiferent de efectele sale, să fie calificat ca operațiune administrativă, sustrasă controlului de legalitate*[5].

Subscriem propunerii formulate deja[6], potrivit căreia ***îi revine instanței judecătorești obligația și misiunea de a evalua adevărata voință a autorității emitente, consecințele pe care ea le-a produs, forma concretă pe care o îmbracă*** actul cu care a fost sesizată, pentru a stabili **dacă acesta este act administrativ sau nu.**

Altfel spus, *„în analiza naturii juridice a unui act administrativ, esențiale sunt efectele juridice pe care le produce, natura măsurilor dispuse în conținutul său, iar nu forma sau denumirea"*[7].

În concluzie, credem că principala preocupare a instanței, atunci când își stabilește competența *rationae materiae* de a se pronunța asupra unui act administrativ, va fi să țină seama de următoarele principii:

a) în conformitate cu art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, **operațiunile administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății** *(acte administrative pregătitoare)* **vor putea fi atacate în contenciosul administrativ odată cu actul administrativ pe care îl fundamentează;**

b) **nu orice ordin, instrucțiune, circulară, trebuie exceptate de la contenciosul administrativ** și calificate ca operațiuni administrative, neproducătoare de efecte juridice. **Unele din acestea, indiferent că emană din interiorul sau exteriorul organului public pârât, sunt producătoare, prin ele însele, de efecte juridice și atunci ele pot fi atacate de sine stătător în justiție.**

După cum accentuează în mod constant autorii francezi, **trebuie făcută distincția între** circularele interpretative, **care sunt măsuri de ordin intern și** circularele regle-

---

[1] A. Teodorescu, *op. cit.*, p. 380.

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală Alcalay & Co, București 1937, p. 249-250.

[3] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, București, 1929, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" SA, p. 380.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 481.

[5] În doctrina franceză se susține că *„circularele sau instrucțiunile de serviciu sunt prescripții generale pe care șefii de serviciu le dau funcționarilor plasați sub autoritatea lor în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legilor și regulamentelor"* (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, 1996, p. 695).

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 483.

[7] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ Comentată și adnotată*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 128.

mentare **care sunt decizii exterioare. Primele sunt sustrase unui control jurisdicțional direct, celelalte nu**[1].

c) există, în sfârșit, anumite *adrese, informări, înregistrări, ale administrației,* care reprezintă pure operațiuni administrative și care sunt sustrase controlului de legalitate al actelor administrative.

În doctrina occidentală le mai regăsim denumite și sub titulatura *„măsuri de ordin interior"*; ele privesc ordinea internă a administrației și includ, alături de circulare, și măsurile de poliție internă ale serviciului.

Circularele sunt instrumente ale puterii, emise cu scopul de a interpreta textele generale, ceea ce face ca ele să se impună agenților administrativi și nu particularilor; măsurile de poliție internă ale serviciului sunt acelea prin care autoritatea ierarhică reglează disciplina internă a serviciului plasat sub autoritatea sa[2].

Uneori deosebirea dintre actul administrativ și alte acte care emană de la administrația publică ridică probleme complexe, care fac ca soluțiile propuse în doctrină și jurisprudență să fie și ele neunitare. Un astfel de act este **certificatul de urbanism** pe care articolul 29 alin. (1) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul[3] îl definește a reprezenta actul de informare cu caracter obligatoriu prin care autoritatea administrației publice județene sau locale face cunoscute regimul juridic, economic și tehnic al imobilelor și condițiile necesare în vederea realizării unor investiții, tranzacții imobiliare ori a altor operațiuni imobiliare, potrivit legii. Sub aspectul naturii sale juridice, unii autori[4] l-au calificat, în conformitate și cu soluțiile pronunțate de unele instanțe judecătorești[5], ca fiind un **aviz conform,** nefiind un act administrativ, deoarece autoritatea care l-a cerut, dacă nu e de acord cu conținutul certificatului, are latitudinea de a nu emite avizul. În acest context, s-a apreciat că, în condițiile în care certificatul de urbanism nu creează nici un drept subiectiv și nici o obligație, întrucât dreptul de a construi este conferit doar prin autorizația de construire, el nu poate fi atacat în fața instanței de contencios administrativ pe calea unei acțiuni directe. Însă legalitatea lui poate fi analizată de către instanța de contencios administrativ, în condițiile articolului 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva autorizației de construire[6].

Într-o altă opinie, s-a susținut natura juridică de **act administrativ-urbanistic, creator de drepturi,** ceea ce înseamnă că el poate face obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ pentru exces de putere, în condițiile Legii nr. 554/2004[7]. Însușindu-și această concepție, un alt autor[8] susține că, în dreptul urbanismului, certificatul de urbanism poate face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ, dar nu numai a unui contencios

---

[1] C. Debbasch, *op. cit.*, p. 207.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 632.

[3] Publicată în M. Of. nr. 373 din 10 iulie 2001, ulterior modificată și completată.

[4] O. Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. vol. I Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudență (1909-2009),* Ed. Hamangiu, București, 2010, pp. 79-80.

[5] O. Puie, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum și a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizațiilor de construire de către autoritățile competente pentru protecția mediului și gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 1/2011, p. 126 și nota de subsol nr. 5.

[6] O. Podaru, *op. cit.*, p. 22.

[7] M. Duțu, *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, pp. 215-217.

[8] O. Puie, *Problematica ..., art. cit.*, p. 128.

obiectiv în anulare, pentru exces de putere, ci şi a unui contencios administrativ subiectiv de plină jurisdicţie în despăgubiri, întrucât eliberarea certificatului de urbanism cuprinzând date incomplete sau eronate poate atrage şi răspunderea patrimonială a autorităţii publice, în solidar cu angajatul sau funcţionarul public, care se fac vinovaţi de emiterea certificatului de urbanism.

2. Condiţia ca actul atacat să emane de la o autoritate publică

Cea de-a doua condiţie de admisibilitate a unei acţiuni în contenciosul administrativ este condiţia ca **actul atacat să emane de la o autoritate publică.** În ceea ce priveşte calitatea procesuală se impune precizarea că, indiferent de felul acţiunilor în contenciosul administrativ, calitatea de pârât în aceste acţiuni o are autoritatea publică emitentă a actului administrativ sau a refuzului nejustificat[1].

Vechea Lege nr. 29/1990 vorbea despre acte administrative emise de **autorităţi administrative**. Constituţia încă în versiunea din 1991 a făcut o breşă fundamentală în această concepţie, părăsind soluţia tradiţională conform căreia pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ doar actele administrative emise de autorităţile administrative.

Prin chiar modul de denumire a art. 52 *„dreptul persoanei vătămate de o **autoritate publică**”*, rezultă că **orice act administrativ, indiferent de autoritatea publică de la care emană, poate fi atacat în contenciosul administrativ.**

Între noţiunile de **autoritate publică** şi **autoritate administrativă** există o relaţie de la întreg la parte, sau, în termenii logicii formale, de la genul proxim la diferenţa specifică.

Actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, nu numai că face referire la acte administrative emanând de la **autorităţi publice,** dar şi defineşte, prin art. 2 alin. (1) lit. b), ce este aceea o autoritate publică, respectiv *orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes **legitim** public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public* (subl. ns. – V.V.).

În ceea ce priveşte noţiunea de **„autoritate administrativă”**, aceasta include următoarele categorii de autorităţi publice[2]:

a) **autorităţi ale administraţiei de stat**, centrale şi teritoriale (cei doi şefi ai executivului, autorităţi ale administraţiei centrale de specialitate subordonate sau nesubordonate, autonome, prefect, servicii deconcentrate ale ministerelor din teritoriu, alte structuri subordonate acestora);

b) **autorităţi autonome locale** (consiliile locale, consiliile judeţene, primarul, preşedintele consiliului judeţean şi structurile subordonate lor);

c) **instituţiile publice şi regiile autonome de interes public**.

În doctrină[3] s-a considerat de către unii autori că există o distincţie între *autorităţile publice*, *instituţiile publice* şi, respectiv, *organele publice*.

---

[1] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ*, în Dreptul nr. 3/2006, p. 113.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 525-527.

[3] E. Popa, *op. cit.*, p. 250.

Astfel, *autoritățile publice* sunt persoane morale de drept public învestite cu atribuții de exercitare a puterii publice (consiliile locale și județene, primarii, prefecții), pe când *instituțiile publice* sunt cele care dispun sau nu de personalitate juridică (primării, prefecturi etc.).

O atare distincție este nejustificată, în opinia altor autori, care apreciază că *„asemenea eforturi sunt pure speculații cu caracter de sofisme, lucrurile sunt mult mai simple, redactorii Constituției au urmărit să realizeze o conciliere a noțiunilor cu care se operează în Occident (...)"*[1].

Sensul principal al sintagmei ***„autoritate publică"*** este acela de **organ public,** adică un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică la nivel statal sau local sau, într-o altă formulare, o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică pentru realizarea unui serviciu public. În schimb, prin **„instituție publică"** se au în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației care funcționează din venituri bugetare sau extrabugetare[2].

Actuala Lege a administrației publice locale nr. 215/2001 susține această diferențiere.

Regăsim uzitat conceptul de *„autoritate administrativă"* prin raportare la consiliile locale, județene și primari în tot textul legii.

În schimb, în art. 91 regăsim consacrată noțiunea de *„structură funcțională cu activitate permanentă"* care este **primăria comunei** sau **orașului** și care este formată din primar, viceprimar (sau viceprimari, după caz), secretarul comunei sau orașului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al consiliului local.

Constatăm că legiuitorul a înlocuit sintagma de **„instituție publică"** folosită în legea anterioară cu aceea de **„structură funcțională cu activitate permanentă",** care evocă, fără echivoc, un subiect de drept fără personalitate juridică.

d) diferite **structuri neguvernamentale,** denumite tradițional ONG (organizații neguvernamentale), în care intră barouri, asociații, fundații etc.

Rezultă că în baza actualei reglementări pot fi atacate în justiție două categorii de acte administrative:

- **acte prin care se realizează administrația-scop** (emise de autoritățile administrației publice);

- **acte prin care se realizează administrația-mijloc de realizare a competenței** (acte emise de alte autorități publice decât cele administrative).

Constituția, prin art. 52, a stabilit astfel că *garanția constituțională prevăzută de el este aplicabilă ori de câte ori o autoritate publică, indiferent dacă face sau nu parte din sistemul de organe ale administrației publice, emite un act administrativ*[3]. Acest lucru înseamnă că, pornind de la autoritățile publice consacrate în prezent de Constituție, respectiv **Parlamentul, Președintele, Guvernul, ministerele și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice, prefectul, primarul, consiliile județene și comunale, Avocatul Poporului, instanțele judecătorești, în frunte cu Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public, Curtea Constituțională și**

---

[1] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, geneză și explicații,* Ed. Roata, București, 2004, p. 282.

[2] Pe larg asupra acestor concepte, a se vedea D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, ed. 4, pp. 119-125.

[3] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 121.

Curtea de Conturi, prevederea art. 52, care reprezintă un drept garanție, este aplicabilă de câte ori acestea recurg, în activitatea lor, la emiterea sau adoptarea de acte administrative[1].

O precizare interesantă și importantă, în egală măsură, vizează faptul că *„statul român, deși are calitatea de persoană juridică, nu este considerat de dispozițiile Legii contenciosului administrativ (...) ca subiect al raporturilor de drept administrativ, în mod direct (...). Prin urmare, în contenciosul administrativ, statul român, ca entitate cu personalitate juridică, nu poate fi acționat în judecată direct, acțiunea putând fi exercitată față de orice organ al său care acționează în regim de putere publică, cu excepțiile prevăzute de art. 5 din Legea nr. 554/2004"*[2].

Precizăm că trebuie să fie vorba despre **acte administrative,** în sensul în care acest concept este în prezent definit prin Legea nr. 554/2004, **dat fiind faptul că fiecare din autoritățile respective are competența de a emite și alte categorii de acte juridice.**

Exemplu, Parlamentul adoptă *legi* și *hotărâri.* Însă Parlamentului îi revine și competența de a numi în unele funcții publice, prin acte care, ca natură juridică, sunt acte administrative și pot fi cenzurate, din punct de vedere al legalității lor, de instanțele judecătorești de contencios administrativ.

3. Condiția ca actul administrativ atacat să vatăme un drept recunoscut de lege sau un interes legitim

Legea din 1990 a contenciosului administrativ făcea referire doar la *„drepturile sale recunoscute de lege".*

Constituția României din 1991, în forma inițială, consacra posibilitatea persoanei vătămate *„într-un drept al său"* de o autoritate publică, de a obține recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. În urma revizuirii Constituției, art. 52 vorbește atât despre *drepturi,* cât și despre *interese legitime.* Legea nr. 554/2004, în spiritul Constituției, în articolul 1 alin. (1) face referire atât la drepturi, cât și la interese legitime.

Subliniem **caracterul legitim al interesului,** ceea ce înseamnă că **nu orice interes este ocrotit prin justiție.** Pentru a se bucura de o asemenea protecție, constituantul și legiuitorul actual impun caracterul legitim al interesului, ceea ce rezultă dintr-o evaluare făcută de legiuitor și transpusă într-o normă de drept.

Și prin această modificare de substanță pe care legea fundamentală o aduce în materie de contencios administrativ, precum și prin reglementarea din actuala lege-cadru, acesta își întregește caracterul și menirea într-un stat de drept, de *„a proteja drepturile individuale împotriva abuzurilor puterii executive"*, cum se exprima un autor interbelic[3].

Problema drepturilor și a intereselor a fost mult discutată și controversată, în practica instanțelor judecătorești, *„neputându-se stabili unde începe dreptul și unde începe sfera intereselor, cum se combină acest sfere, dacă se combină sau nu"*[4].

Cu toate acestea, în general Curtea de Casație a dat o accepțiune foarte largă conceptului de *„drept"*, înțelegându-l ca orice posibilitate recunoscută de lege, orice

---

[1] T. Drăganu, *Liberul acces la justiție, op. cit.,* p. 121.

[2] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* pp. 78-79. Autoarea precizează Sentința nr. 707/31 oct. 2005, irevocabilă prin Decizia nr. 3268/5 oct. 2006 a ÎCCJ (SCAF).

[3] J. Vermeulen, *Curs ..., op. cit.,* 1941, p. 28.

[4] J. Vermeulen, *op. cit.,* p. 112.

drept eventual şi chiar declarând că *„vătămarea unor interese directe şi personale este suficientă pentru ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în instanţă"*[1].

În valoroasa sa monografie, Constantin Rarincescu defineşte dreptul subiectiv ca fiind *„acea putere de a pretinde cuiva un lucru oarecare, o acţiune sau o abstenţiune, putere recunoscută şi garantată de ordinea juridică, prin posibilitatea de a exercita la nevoie o acţiune în justiţie"*[2]. Interesul este *„orice nădejde, orice aşteptare, espectativa, iluzia chiar, pe care dreptul pozitiv nu o sancţionează pentru că nu o cunoaşte"*[3].

Dreptul este *interesul omenesc sancţionat de lege*[4], rezultând, *per a contrario*, că atunci când acest interes nu este sancţionat de lege, el rămâne la faza de simplu interes.

Înţelegem astfel că o acţiune în contenciosul administrativ, în baza art. 1 din Legea nr. 554/2004 şi a art. 52 din Constituţie, poate să fie întemeiată pe ocrotirea a două categorii de valori: a) *drepturi;* b) *interese legitime.*

Articolul 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 262/2007, defineşte **dreptul vătămat** ca fiind *orice drept fundamental prevăzut de Constituţie, de lege* ***sau de un alt act normativ,*** *căruia i se aduce o atingere printr-un act administrativ* (subl. ns. – V.V.). Faţă de forma iniţială a legii, care făcea referire numai la *Constituţie şi lege,* forma modificată adaugă *sau de alt act normativ,* completare necesară dat fiind faptul că un drept poate fi recunoscut şi prin alt act normativ decât Constituţia sau legea.

Interesul legitim este şi el definit prin lit. p) şi r) ale aceluiaşi articol, sub cele două forme ale sale, **privat** şi **public**. Astfel **interesul legitim public** este definit ca reprezentând *interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice.* **Interesul legitim privat** este *posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat.*

Problema legitimităţii interesului ocrotit pe calea unei acţiuni în justiţie, în general, şi a contenciosului administrativ, în special, este foarte importantă, dat fiind faptul că **nu orice tip de interes face obiectul unei protecţii printr-o acţiune judiciară.** Trebuie să fie vorba despre **un interes care se întemeiază pe drept, pe cutumă sau pe principiile generale ale dreptului,** fiind de **neconceput ca interesele nelegitime să fie ocrotite prin justiţie**[5].

În doctrina franceză regăsim o interesantă teorie a *„interesului"* care condiţionează admisibilitatea de principiu a unei acţiuni în contenciosul administrativ.

---

[1] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 228.

[2] C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 226. Autorul apreciază că pentru a ne afla în prezenţa unui drept subiectiv trebuie întrunite mai multe condiţii şi anume: trebuie să existe în sarcina subiectului pasiv o obligaţie de a da satisfacţie exigenţei emise, obligaţie instituită şi impusă de ordinea juridică; în al doilea rând, această obligaţie trebuie să fie instituită în vederea unor interese particulare şi nesusceptibile de a fi individualizate în persoana unui anumit titular. În funcţie de aceste criterii, autorul conchide că *„există drept subiectiv în favoarea celorlalţi particulari, în măsura în care aceste obligaţiuni nu sunt instituite în mod exclusiv numai în vederea unor interese generale, dar şi în vederea unor interese particulare, şi în măsura în care particularii respectivi sunt titulari direcţi şi personali ai unor asemenea interese proteguite de lege"* (pp. 226-227).

[3] J. Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* Anul II Licenţă, 1939, Ed. Cultura Poporului, Bucureşti, p. 209.

[4] *Idem*, p. 209.

[5] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 561-562.

Anumiți autori au contestat utilitatea noțiunii de *„interes"* în contenciosul privind legalitatea unui act administrativ, pe considerentul că *ea se opune caracterului obiectiv al recursului.* Alți autori, dimpotrivă, au susținut că *noțiunea de interes nu este subiectivă și psihologică, ci obiectivă și juridică.*

Cu variații de la un autor la altul[1], școala franceză recunoaște că *interesul trebuie să fie direct și personal, născut și actual, juridic și legitim*[2].

Mai mult chiar, tendința jurisprudenței administrative a fost aceea *de a admite și acțiuni exercitate de persoane morale, pentru ocrotirea unor interese colective.* Încă din 1906 a fost admisă o acțiune cu acest caracter[3], statuându-se faptul că *admisibilitatea unei asemenea acțiuni este condiționată de existența unui interes profesional, colectiv, care să nu presupună nici un aspect cu caracter pur individual.*

În sfârșit, semnalăm și interesul soluției conform căreia *reclamantul poate să ocrotească prin acțiunile în contencios administrativ atât un interes material, cât și unul moral*[4].

Poate fi interes moral, spre exemplu, cel al unei grupări religioase sau al unei alte asociații, indiferent de specificul său, dacă un act administrativ aduce atingere obiectului lor de activitate, ideilor, misiunii pe care o îndeplinește. Tot caracter moral poate avea și interesul exprimat de membrii unui partid politic atunci când un act administrativ aduce atingere activității lor politice.

Interesul moral poate astfel să privească, în mod egal, un individ sau un grup de indivizi[5], care urmăresc ocrotirea prerogativelor unui corp, categorii, renumele unei instituții etc.

Se impune precizarea că pentru a da dreptul la o acțiune admisibilă, *interesul moral trebuie să aibă aceleași caractere ca și interesul material, respectiv să fie direct și personal, născut și actual*[6].

În concluzie, putem spune că atunci când se invocă prezența unui interes legitim, trebuie să se aibă în vedere nu numai definiția legală dată de Legea nr. 554/2004, ci și trăsăturile acestuia identificate în doctrină, dat fiind faptul că filozofia textelor constituționale este în sensul extinderii protecției acordate cetățenilor, dincolo de limita drepturilor subiective[7].

4. Condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile

Existența unor proceduri prealabile este recunoscută, de principiu, și de Codul de procedură civilă actual. Avem în vedere articolul 193 care poartă denumirea **procedura prealabilă**, care prevede următoarele: (1) *Sesizarea instanței se poate face numai după îndeplinirea unei proceduri prealabile, dacă legea prevede în mod expres aceasta. Dovada îndeplinirii procedurii prealabile se va anexa la cererea de chemare în judecată.*

---

[1] G. Vedel consideră că *interesul trebuie să fie legitim și rezonabil „Droit administratif*, 5e édition, P.U.F., 1973, p. 565). J. Rivero apreciază că *trebuie să fie vorba despre un interes suficient de important Précis de droit administratif"*, Dalloz, 1973, p. 247.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 641.

[3] Decizia din 28 decembrie 1906 care privea Sindicatul patronilor coafori din Limoges.

[4] C. Debbasch, *op. cit.*, p. 638.

[5] *Ibidem*, p. 639; C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 284-289.

[6] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 650.

[7] P. Cernat, *art. cit.*, în RDP nr. 2/2006, p. 20.

(2) Neîndeplinirea procedurii prealabile nu poate fi invocată decât de către pârât, prin întâmpinare, sub sancțiunea decăderii. Textul conține și un alineat (3), care nu are însă aplicabilitate în materia contenciosului administrativ[1].

Constatăm, din prevederile Noului Cod de procedură civilă, că el consacră principiul **oligativității parcurgerii procedurii prealabile, sesizarea instanței, inclusiv a celei de contencios administrativ, putându-se face doar după ce aceasta a fost parcursă.** Cererea de chemare în judecată trebuie să fie însoțită de dovada parcurgerii acestei proceduri, iar partea care poate invoca neîndeplinirea ei este **pârâtul.** Din interpretarea textului rezultă că alte părți dintr-un proces, cum ar fi intervenienții, chemații în garanție, nu pot invoca neîndeplinirea procedurii prealabile.

Posibilitatea existenței unor proceduri prealabile a fost consfințită și de către Curtea Constituțională, încă din 1994, când Plenul acesteia a statuat, prin Decizia nr 1 din 8 februarie,[2] că **liberul acces la justiție semnifică faptul că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor sale, a libertăților sau intereselor sale legitime, iar nu faptul că acest drept nu poate fi supus niciunei condiționări, astfel că legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, precum și modalități de exercitare a drepturilor procedurale, cei interesați putând utiliza aceste proceduri, în formele și condițiile instituite prin lege.**[3]

Rațiunea instituirii acestei proceduri, așa cum a fost ea dintotdeauna înțeleasă, *„rezidă în faptul de a se încerca să se evite, pe cât posibil, declanșarea unui litigiu, care ar putea fi stins mai operativ și cu cheltuieli mai mici de către cei interesați"*[4].

Legea nr. 554/2004, prin art. 7 alin. (1) obligă persoana vătămată ca, înainte de a se adresa instanței de judecată, să se adreseze pentru apărarea dreptului său, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ vătămător sau de la expirarea termenului legal, autorității emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, solicitând revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.

Această primă formă procedurală prealabilă poartă denumirea de *recurs grațios.*

În teza finală a alin. (1) al acestui articol, în forma rezultată prin modificările realizate prin Legea nr. 212/2018 se prevede că *plângerea prealabilă în cazul actelor administrative unilaterale se poate introduce, pentru motive temeinice, și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.* Acesta este un termen de prescripție, conform alin (3) teza finală.

Alin. (2) al textului prevede că, în cazul actelor administrative normative, plângerea prealabilă se poate introduce oricând.

Recunoașterea expresă a posibilității de a se ataca, pe calea contenciosului administrativ, și contractele administrative, a determinat necesitatea consacrării de reguli procedurale specifice. Astfel, art. 7 alin. (6) prevede că *plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca*

---

[1] Art. 193 alin. (3) are următorul conținut: (3) *La sesizarea instanței cu dezbaterea procedurii succesorale, reclamantul va depune o încheiere emisă de notarul public, cu privire la verificarea evidențelor succesorale prevăzute de Codul civil. În acest caz, neîndeplinirea procedurii prealabile poate fi invocată de către instanță, din oficiu, sau de către pârât.*

[2] Publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

[3] În același sens s-a statut și prin Decizia nr. 129/1995, publicată în M. Of. nr. 105/1996, Decizia nr. 64/1995, publicată în M. Of. nr. 177/1994; Decizia 126/2000, publicată în M. Of. nr. 447/2000.

[4] M. Preda, *op. cit.*, 2000, p. 258.

obiect contracte administrative, trebuie făcută în termen de 6 luni, care va începe să curgă: a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui; b) de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului.

Există şi situaţii în care **plângerea prealabilă nu este obligatorie,** şi anume în cazul acţiunilor introduse de *prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, de cei vătămaţi prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale, sau al acţiunilor îndreptate împotriva actelor administrative care nu mai pot fi revocate, întrucât au intrat în circuitul civil şi au produs efecte juridice, precum şi în cazul refuzului nejustificat de a soluţiona o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege sau un interes legitim sau al faptului de a nu răspunde solicitantului în termen legal,* precum şi în cel al *excepţiei de nelegalitate.*

Prin Legea nr. 212/2018 s-a introdus, prin alin. (3), posibilitatea de a formula plângere prealabilă şi *persoana vătămată (...) printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept. Plîngerea prealabilă, în cazul actelor administrative unilaterale, se va introduce în termen de 30 de zile din momentul în care persoana vătămată a luat cunoştintă, pe orice cale, de conţinutul actului.* Se admite ca *pentru motive temeinice, plângerea prealabilă se poate formula şi peste termenul de 30 de zile, dar nu mai târziu de 6 luni de la data când a luat cunoştinţă, pe orice cale, de conţinutul actului,* şi acesta fiind un termen *de prescripţie.*

Cea de-a doua formă pe care o poate îmbrăca procedura administrativă prealabilă este *recursul administrativ ierarhic*, exercitat faţă de autoritatea administrativă ierarhic superioară celei care a emis sau adoptat actul[1].

Din interpretarea art. 7 din Legea nr. 554/2004 rezultă următorul regim juridic al procedurii administrative prealabile:

a) poate îmbrăca două forme, respectiv forma **recursului graţios**[2] şi a celui **administrativ ierarhic;**

b) caracterul **obligatoriu** al acestei proceduri, în condiţiile dispoziţiilor actualului Cod de procedură civilă, cu excepţia celor prevăzute de lege, menţionate anterior;

c) **vătămatul nu este obligat să parcurgă ambele faze ale procedurii.** Mai mult chiar, există autorităţi publice faţă de care nu se poate parcurge decât calea recursului graţios. Este vorba despre autorităţile centrale care nu sunt subordonate (Preşedintele, Guvernul, autorităţile centrale autonome) precum şi autorităţile autonomiei locale;

d) **legea nu obligă, dar nici nu interzice**, dacă cel vătămat doreşte acest lucru şi este posibil (adică există organ supraordonat ierarhic) **să se exercite ambele forme de recurs.**

Cum legea nu conţine prevederi exprese, ne raliem concepţiei exprimate potrivit căreia *„autoritatea ierarhic superioară poate fi sesizată concomitent, la un termen*

---

[1] Cu privire la regimul juridic al procedurii administrative, v. D.C. Dragoş, *Recursul administrativ şi contenciosul administrativ,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001.

[2] Cu privire la regimul juridic al acestei forme de recurs, v. M. Bîrgău, *Recursul graţios – mod de restabilire a legalităţii în administraţia publică pe cale amiabilă,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene. Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative. Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 392-396. Pentru o propunere de completare a textului constituţional, dar şi a Legii nr. 554/2004, v. I. Alexe, *Înalţii funcţionari publici,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 162 şi p. 236.

posterior celui în care a fost introdus recursul graţios ori după ce s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului"[1];

e) persoana vătămată va putea exercita calea procedurii administrative prealabile în termen de 30 de zile de la data când i s-a comunicat actul administrativ tipic sau trebuia să i se comunice (actul administrativ asimilat).

În doctrină se atrage atenţia că *„emiterea actelor administrative nu este suficientă pentru a declanşa procedura prealabilă, ci este necesar ca aceasta să fie comunicată celui interesat"*[2].

Mai mult chiar, regretatul profesor Ilie Iovănaş susţinea, în ultimul său curs, că *simpla luare la cunoştinţă de către cel interesat despre emiterea unui act administrativ şi despre conţinutul lui, în cadrul unei audienţe sau prin informarea realizată de un funcţionar public nu este suficientă, atâta vreme cât actul nu a fost comunicat*[3].

Comunicarea actului administrativ reprezintă astfel *punct de plecare pentru curgerea termenului de exercitare a recursului graţios*[4].

În cazul actelor administrative unilaterale, plângerea prealabilă se poate introduce, pentru motive temeinice, şi peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului. Termenul de 6 luni este un **termen de prescripţie;**

f) în cazul acţiunilor care au ca obiect **contracte administrative,** plângerea prealabilă urmează să se exercite într-un termen de 6 luni, calculat *de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui sau de la data când reclamantul a cunoscut cauza anulării, dar nu mai târziu de un an de la încheierea contractului;*

g) plângerea prealabilă poate fi formulată şi de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa acestuia, în condiţiile alin. (3) prezentate anterior;

h) plângerea prealabilă se poate introduce, potrivit alin. (2), şi în cazul în care legea prevede o procedură administrativ-jurisdicţională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

În contextul revizuirii Constituţiei şi al consacrării, prin art. 21 alin. (4), a caracterului facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor administrative speciale, s-a pus problema în practica judecătorească şi a Curţii Constituţionale, dacă procedurile administrative prealabile sesizării instanţei de contencios administrativ sunt sau nu constituţionale. Este vorba despre art. 5 din vechea Lege nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în prezent abrogată, art. 7 din actuala Lege nr. 554/2004 sau unele dispoziţii din Codul de procedură fiscală[5].

Opinia şi soluţia la care subscriem este aceea că existenţa unor proceduri prealabile este în acord cu jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului şi are caracter constituţional, în vreme ce „acţiuni de flexibilitate şi eficienţă care sunt pe deplin

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 366.

[2] D.C. Dragoş, *op. cit.*, p. 68.

[3] I. Iovănaş, *Drept administrativ*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 139.

[4] I. Santai, *Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ*, în Dreptul, nr. 6/1991, p. 18.

[5] O. Puie, *Constituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 şi alte acte normative speciale*, în Caietul Ştiinţific nr. 10/2008, *Realităţi şi perspective ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană*, pp. 383-392.

compatibile cu protecția drepturilor omului, pot justifica intervenția anterioară a unor organe administrative sau profesionale", însă trebuie garantată posibilitatea de a ataca decizia în justiție.

Caracterul obligatoriu al unei proceduri prealabile este reglementat și de versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene în articolul 265 (ex-articolul 232 TCE) care prevede că *„În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatului, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană* ***se abțin să hotărască,*** *statele membre și celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata orice încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleași condiții, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască.* ***Această acțiune este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze.*** *În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni. Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condițiile stabilite de paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz"*[1].

După cum se poate constată, în conformitate cu Tratatul, obligativitatea procedurii prealabile subzistă în cazul **abținerii structurilor Uniunii Europene de a lua o hotărâre,** adică de a **adopta sau nu un act administrativ.** Este vorba despre situația evocată în doctrină prin sintagma **tăcerea administrativă** sau, potrivit articolului 52 din Constituție și articolului 1 din Legea nr. 554/2004, despre **nesoluționarea în termenul legal a unei cereri** sau, după caz, **refuzul nejustificat de a soluționa o cerere,** asimilate expres actelor administrative unilaterale prin articolul 2 alin. (2) al legii[2]. Semnalăm faptul că, în sistemul românesc al contenciosului administrativ, **în cazul nesoluționării în termenul legal a unei cereri nu este obligatorie plângerea prealabilă,** o asemenea soluție fiind prevăzută expres de articolul 7 alin. (5) al legii, care **enumeră situațiile în care nu este obligatorie plângerea prealabilă.** În dreptul european, după cum am arătat, în cazul **abținerii luării unei hotărâri,** care este **corespondentul în dreptul românesc a nesoluționării în termenul legal a unei cereri,** este obligatorie realizarea unei proceduri prealabile.

Un alt document european care are aplicabilitate în materie este **Recomandarea Rec (2001) 9 a Comitetului de Miniștri către statele membre ale Consiliului Europei asupra modalităților alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private**[3]. Între aceste modalități este reglementat și **recursul administrativ prealabil,** care transpune în realitatea faptică **dreptul cetățeanului la o bună administrare, reglementat în art. II-41 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene,** a cărui existență presupune și recunoașterea

---

[1] E. Dragomir, D. Niță, *Tratatul de la Lisabona,* Ed. Nomina Lex, București, 2009, p. 233.

[2] Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că *„Se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal".*

[3] A se vedea site-ul http://coe.int.

posibilității autorității publice de a revoca actul care, fără voia ei, nu îndeplinește condițiile de legalitate sau de oportunitate[1].

Tot o dimensiune a dreptului la o bună administrare este obligația administrației de a soluționa petițiile cetățeanului, procedura necontencioasă prezentând avantaje atât pentru cetățean, cât și pentru administrația publică.

Nu există o definiție universal valabilă pentru **buna administrare**[2]. Nici în doctrina de drept public nu există un consens cu privire la semnificația acestui concept. În opinia unui autor, buna administrare înseamnă faptul că *„instituțiile administrative au obligația să exercite drepturile și responsabilitățile care le sunt conferite prin legi și alte reglementări pe baza conceptului de drept, în așa fel încât să se evite orice aplicare rigidă a prevederilor legale ... instituțiile juridice trebuie să adapteze regulile juridice la realitățile sociale și economice"*[3]. În doctrina românească, acest drept este definit a reprezenta *o instituție juridică complexă și are natura de a reprezenta un drept fundamental, cu un conținut general care include o multitudine de atribute referitoare la organizarea și funcționarea administrației, recunoscute ca drepturi de sine stătătoare (...) în raport cu statul, dreptul la bună administrare se manifestă ca o sumă de obligații pe care acesta le are în legătură cu organizarea administrației publice, pe de o parte și pentru garantarea eficacității și conformității cu dreptul a activității administrației publice, pe de altă parte*[4].

Și **Codul bunei administrații**[5] prevede, la articolul 22 care reglementează **căile de atac împotriva actelor administrative,** că *este posibilă realizarea unor recursuri administrative (recurs grațios, recurs ierarhic) care, în unele cazuri, pot fi obligatorii, acestea putând viza atât oportunitatea, cât și legalitatea actului administrativ.* Iar Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a confirmat că **este posibilă exercitarea unui asemenea recurs, atâta vreme cât nu se aduce atingere dreptului de acces la justiție în substanța sa**[6]**.** Un alt text european care consacră exercitarea unei proceduri prealabile este articolul 259 (ex- articolul 227 TCE) din Tratatul privind Uniunea Europeană, varianta consolidată prin Tratatul de la Lisabona, care prevede că *oricare dintre statele membre poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor.* Este însă necesar ca ***înainte ca un stat membru să introducă împotriva unui alt stat membru o acțiune întemeiată pe o pretinsă încălcare a obligațiilor care îi revin în temeiul tratatelor, acesta trebuie să sesizeze Comisia.*** *Comisia emite un aviz motivat, după ce a oferit posibilitatea statelor în cauză să își prezinte în contradictoriu observațiile scrise și orale. În cazul în care Comisia nu a emis*

---

[1] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, București, 2009, pp. 215-216.

[2] R. Carp, *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene,* în RDP nr. 4/2010, p. 2.

[3] T. Fortsakis, *Principles governig good administration,* European Public Law, vol. 11, issue 2, 2005, p. 207.

[4] E. Albu, *Principiile dreptului la o bună administrare în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului,* în E. Bălan, C. Iftine, G. Varia, M. Văcărelu, *Dreptul administrativ european – spre o concepție unitară în doctrina și practica românească,* Ed. Comunicare.ro, București, 2008, p. 128.

[5] Codul bunei administrații este anexă la Recomandarea CM Rec (2007) 7 a Comitetului Miniștrilor din Statele Membre ale Consiliului Europei.

[6] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 216.

avizul în termenul de 3 luni de la introducerea cererii, absența avizului nu împiedică sesizarea Curții.

Toate aceste argumente ne îndreptățesc să susținem că **la nivel european se poate vorbi despre o procedură prealabilă, recursul administrativ, în ambele sale forme de recurs grațios sau recurs administrativ ierarhic, fiind considerat un mijloc eficient de soluționare a conflictelor dintre administrație și cei administrați.**

5. Condiția respectării termenului de introducere a acțiunii[1]

Ultima condiție de admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ este **condiția termenului.** Toate legile contenciosului administrativ adoptate până acum au pus problema, în jurisprudență și doctrină, a semnificației termenelor, a naturii lor juridice, mai ales că unul era mai mare și altul mai mic[2]. Pentru a elimina eventuale controverse doctrinare, actuale lege prevede că un termen, cel mic, este de **prescripție,** celălalt, cel mare, este de **decădere.** În literatura de specialitate[3] s-a exprimat părerea care consideră *inoportună calificarea expresă a termenelor, cel de 6 luni de prescripție și cel de un an, de decădere,* pe considerentul că ele ar avea același efect juridic, distingându-se doar ordinea de aplicare și condițiile în care ele pot fi folosite. Este discutabilă o asemenea opinie, în condițiile în care termenele de prescripție au un regim juridic diferit față de cele de decădere, prescripția poate fi întreruptă, poate opera repunerea în termen, ori tocmai această diferențiere a avut-o în vedere legiuitorul atunci când a optat pentru soluția respectivă.

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007, cererile prin care se solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate, se pot introduce **în termen de 6 luni** de la:

a) data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

b) data comunicării refuzului nejustificat, de soluționare a cererii;

c) data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii;

d) data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.

Ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe care se consideră neconstituționale, precum și actele administrative normative, pot fi atacate oricând.

Termenul de 6 luni constituie **regula.** Se admite că, pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, cererea poate fi introdusă și peste termenul prevăzut la alin. (1), dar nu mai târziu de **un an** de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz.

---

[1] Reglementarea din 1925 dispunea că *cererile întemeiate pe art. 99 și 107 ale Constituției din 1923 se pot face oricând.* În cazul în care era vorba despre o *„înlocuire, mutare sau punere la retragere în contra legii a funcționarilor inamovibili legal numiți, cererile se vor face în termen de 30 de zile libere de la publicarea lor în Monitorul Oficial. În cazul în care particularul a adresat o cerere administrațiunii, cererea în justiție se va face după expirarea unui termen de 30 de zile de la înregistrare de către autoritatea administrativă sau de la notificarea ei prin portărei și în termen de 30 de zile libere de la această dată"* (art. 4 din lege).

[2] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 324.

[3] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 255.

Există categorii de litigii pentru care, în jurisprudență și doctrină, au apărut deja discuții cu privire la termenele de introducere a acțiunii. Astfel, unul din elementele de noutate aduse de actuala lege a contenciosului administrativ îl constituie art. 1 alin. (6), în forma inițială, care reglementează *dreptul autorității publice emitente a unui act administrativ nelegal de a putea solicita instanței de contencios administrativ constatarea nulității acestuia în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice.* Prin jurisprudența Curții de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal, s-a statuat că **este competentă să se pronunțe și să judece chiar dacă a trecut mai mult de un an de la emiterea actului,** respingând astfel apărările de tardivitate formulate de părțile interesate.

Într-o opinie exprimată în doctrină, s-a susținut contrariul, considerându-se că *actuala lege a contenciosului administrativ este aplicabilă actelor administrative individuale comunicate/publicate începând cu data de 6 ianuarie 2005* (data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004)[1]. Această opinie este împărtășită și de un alt autor[2]. Prin modificările aduse prin Legea nr. 262/2007, s-a completat textul cu precizarea că *acțiunea poate fi introdusă în termen de un an de la data emiterii actului.*

V. Excepțiile de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ[3]

§ 12. Determinarea sferei excepțiilor

Existența contenciosului administrativ nu înseamnă și nu poate să însemne un drept absolut, fără limite, de control judecătoresc asupra actelor administrative[4].

Problema înlăturării unor categorii de acte administrative de la controlul de legalitate a apărut în România la începutul secolului trecut, fiind consacrată prin Constituția din 1923, care prevedea că *puterea judecătorească nu are competență de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar* și prin Legea contenciosului administrativ din 1925, care dezvolta normele constituționale[5].

Art. 52 alin. (2) din Constituția actuală trimite la o lege organică, prin care să se stabilească atât condițiile, cât și *limitele* exercitării acestui drept.

În acest fel, constituantul român admite, în principiu, că **exercițiul acestui drept fundamental suportă și unele limite,** care nu sunt altceva decât categorii de acte administrative care urmează a fi exceptate de la controlul exercitat de instanțele judecătorești.

---

[1] C. Furtună, S. Cristea, *Considerații teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și termenele de introducere a acțiunii în contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 3/2006, pp. 65-67.

[2] A. S. Ciobanu, *Termenul de introducere a acțiunii în anulare în baza art. 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Curierul Judiciar nr. 6/2006, pp. 57- 70.

[3] Unii autori le tratează sub titulatura *„excepțiile de la controlul judecătoresc realizat în temeiul Legii nr. 29/1990"* (E. Popa, *op. cit.,* p. 249) sau *„acte care nu pot face obiect al acțiunii în contenciosul administrativ"* (M. Preda, *op. cit.,* p. 249).

[4] A. Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 303.

[5] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 185.

Acestui text se adaugă, după cum am mai avut prilejul să arătăm, art. 53 care creează cadrul constituțional în care drepturile și libertățile fundamentale pot să cunoască unele restrângeri.

Fostele articole 48 (actualul art. 52) și 49 (actualul art. 53) erau, înainte de revizuire, singurele care conferau legitimitate constituțională unor excepții de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ. După revizuirea Constituției, prin textul nou introdus și devenit art. 126 alin. (6), nu numai că se consacră principiul conform căruia **controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ este garantat**, dar se prevăd și excepțiile, respectiv **actele care privesc raporturile cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar.**

Legea nr. 554/2004 reglementează această materie în articolul 5 intitulat **„actele nesupuse controlului și limitele controlului"**. Acest text a fost modificat prin Legea nr. 212/2018, în sensul că a fost **abrogat alin. (4) al său,** iar **alin. (3) a fost modificat,** atât în ceea ce privește categoriile de acte pe care le vizează, cât și faptul că s-a eliminat referirea la *excesul de putere.* Anterior modificărilor realizate de Legea nr. 212/2018, textul făcea referire la *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor, care pot fi atacate numai pentru exces de putere.* În forma rezultată în urma modificării, alin. (3) al art. 5 prevede că *„În litigiile referitoare la actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apăratea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor, nu sunt aplicabile prevederile art. 14".* Precizăm că art. 14 reglementează instituția *suspendării executării actului.*

Alin. (2) al art. 5 exceptează de la contenciosul administrativ *actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.*

Din interpretarea art. 5, în forma actuală, rezultă că el reglementează **trei categorii de acte administrative exceptate,** respectiv:

a) **acte administrative exceptate în totalitate** de la controlul de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ;

b) **acte administrative care se supun controlului de legalitate exercitat de alte instanțe judecătorești,** prevăzute de alin. (2) al art. 5;

c) **acte administrative care au un regim juridic specific al controlului de legalitate exercitat asupra lor,** prevăzute de alin. (2) al art. 5[1].

Art. 5 prevede, în alin. (1) că **nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ** actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar[2].

---

[1] V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, p. 255.

[2] Pentru o analiză în detaliu asupra acestei probleme, v. I. Dragoman, *Militarii și contenciosul administrativ,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 348-359.

§ 13. Sfera excepţiilor de la controlul de legalitate exercitat de instanţele judecătoreşti de contencios administrativ

Din conținutul prevederilor art. 126 alin. (6) din Constituție, raportate la dispozițiile legii-cadru în materie, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, am constatat existența a trei categorii de acte administrative exceptate de la controlul de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ: **acte administrative care sunt sustrase în totalitate contenciosului administrativ,** din rațiuni care țin de natura actului; **acte administrative care sunt** exceptate de la contenciosul administrativ din rațiuni care țin de exercitarea unui control judecătoresc realizat de alte instanțe decât cele de contencios administrativ, şi **acte administrative care se supun unui regim juridic specific al controlului judecătoresc exercitat asupra lor.**

În literatura de specialitate, sub regimul vechii reglementări, s-a exprimat teza conform căreia excepțiile de la controlul de legalitate includ trei categorii de acte:

a) actele de drept comun (civile, comerciale, de dreptul muncii), ale administrației publice, indiferent de denumirea şi de caracterul unilateral sau bilateral al lor;

b) actele administrative sustrase oricărei forme de control judecătoresc (actele de guvernământ şi cele de comandament cu caracter militar);

c) actele administrative indicate de art. 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, care sunt supuse unei proceduri speciale de control judecătoresc, alta decât procedura contenciosului administrativ, reglementată de această lege[1].

Apreciem că această diviziune trebuie regândită, în raport de modificările realizate prin Legea nr. 212/2018, astfel cum am precizat anterior.

V. 1. ACTELE ADMINISTRATIVE SUSTRASE ÎN TOTALITATE CONTROLULUI DE LEGALITATE AL INSTANŢELOR JUDECĂTOREŞTI DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV

§ 14. Actele administrative ale autorităţilor publice care privesc raporturile cu Parlamentul

Constituția vorbește, în art. 126 alin. (6), despre *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"*. Legea nr. 554/2004 face referire la *„actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile cu Parlamentul"*.

Această categorie de excepții aparține actelor cu caracter politic, calificate tradițional de doctrină ca *„acte de guvernământ"*. Constituția României din 1923 prevedea, în articolul 107, că *puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum şi actele de comandament cu caracter militar.* Prevederea, în Constituție, a actelor de guvernământ, a obligat legiuitorul din 1925 să definească, prin lege, ce înseamnă actele de guvernământ, definiție care mai mult încurca înțelegerea acestor acte decât o clarifica, ceea ce a atras critici ale ei în doctrina vremii[2] şi mai târziu[3].

---

[1] A. Trăilescu, *Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 123.

[2] C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român, op. cit.,* p. 303.

[3] T. Drăganu, *Actele administrative şi faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 193 şi urm.

În Franța, teoria actelor de guvernământ este o creație a jurisprudenței administrative, sancționată mai târziu de legiuitor. În 1822, Consiliul de Stat a respins o reclamație pe considerentul că *obiectul ei vizează o chestiune politică,* iar în 1867 aceeași instanță statuează că *„actele politice nu sunt de natură a fi atacate pe calea contenciosului administrativ"*[1].

Fundamentarea teoriei actelor de guvernământ se regăsește în distincția dintre *administrare* și *guvernare.* Dar, din punct de vedere ideologic, o asemenea distincție este foarte greu de realizat, ceea ce îi îndrituiește pe autorii francezi să susțină că *„nu există un criteriu al actelor de guvernământ, există numai o listă a acestor acte"*[2].

În ceea ce privește categoriile de acte de guvernământ, unii autori francezi[3] recunosc următoarele categorii:

a) actele executivului în raporturile cu Parlamentul;

b) actele executivului în relațiile cu puterile străine, în care intră:

– actele referitoare la negocierea și încheierea unui tratat internațional;

– actele referitoare la aplicarea tratatelor;

– actele de politică internațională străine tratatelor;

– actele privind războiul.

Alți autori[4] califică drept acte de guvernământ: actele Președintelui Republicii; actele privitoare la relațiile Guvernului cu Parlamentul; actele referitoare la relațiile Guvernului cu state sau organizații internaționale.

Considerăm că formularea *„actele care privesc raporturile cu Parlamentul"*, fără să precizeze ale cui raporturi se stabilesc cu Parlamentul, are o vocație generoasă, ea îngăduind să se aibă în vedere, cum avea să precizeze ulterior Legea nr. 554/2004, *actele administrative ale tuturor autorităților publice în raporturile cu Parlamentul.*

Apreciem că în această categorie de acte exceptate sunt cuprinse actele cu caracter politic emise în exercitarea atribuțiilor constituționale dintre organul reprezentativ suprem (Parlamentul) și cei doi șefi ai executivului (Președintele și Guvernul), din care menționăm doar câteva, spre exemplificare: *mesajul Președintelui* prevăzut de art. 88; *dizolvarea Parlamentului de către Președinte* (art. 89); *consultarea Guvernului de către Președinte* (art. 86); *referendumul* (art. 90); *desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru* (art. 85 și 103) etc.

§ 15. Actele de comandament cu caracter militar[5]

Constituția din 1923 consacră pentru prima dată în dreptul românesc conceptul de **act de comandament cu caracter militar**. Am enunțat conținutul acestui articol, care prevede

---

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 64.

[2] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 65. Alți autori francezi definesc actele de guvernământ de o manieră clară, ele fiind *„acele acte îndeplinite de autoritatea administrativă, care nu sunt susceptibile de un recurs în fața tribunalelor administrative sau judiciare"*. (A. de Laubadère, J. C. Venezia, Y. Gaudemet, *op. cit.*, 1996, p. 650).

[3] J. Rivero, J. Waline, *op. cit.*, pp. 160-162.

[4] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 66-69.

[5] C. L. Popescu, *Exceptarea actelor de comandament cu caracter militar de la contenciosul administrativ, potrivit revizuirii constituționale, în lumina dreptului de acces la o instanță judecătorească*, în Curierul Judiciar nr. 11/2003, pp. 100-120.

lipsa de competență a puterii judecătorești, care *„nu avea căderea"* de a se pronunța asupra actelor de guvernământ, precum și a celor de comandament cu caracter militar[1].

Cum Constituția din 1923 doar consacră dreptul, fără să-l definească, ar fi fost de dorit ca Legea din 1925 să facă acest lucru. Însă dispozițiile acestei legi, și avem în vedere art. 1 și art. 3 alin. (2), sunt și ele lapidare, mai mult îngreunează procesul de clarificare decât să-l sprijine.

De aceea, autorii din perioada interbelică au fost profund preocupați de această problemă, manifestându-se atitudini diferite, de la rezervă până la atitudinea „temerară" de a încerca să o definească. Spunem „temerară" deoarece *„noțiunea actului de comandament cu caracter militar, întocmai ca a actului de guvernământ, nu reiese din analiza juridică și ca atare nu poate fi o noțiune juridică; ea nu poate fi decât o noțiune extrajuridică, născută din necesitatea de a se da satisfacțiune unor anumite interese în legătură directă cu activitatea unor servicii publice de o natură specială, care este cel al apărării naționale"*[2].

Nici doctrina actuală nu se hazardează în a defini această noțiune, rezumându-se să se exprime în sensul că *„încadrarea unui act administrativ concret în sfera actelor de comandament cu caracter militar este o chestiune de apreciere a instanței, dar o apreciere prin prisma științei dreptului public, a constantelor acestei teorii, între care și distincția dintre actele autorităților militare cu caracter pur administrativ (identice cu actele oricărui alt organ administrativ) și actele acestora care vizează comanda trupei, fie în timp de pace, fie în timp de război"*[3].

Actele care emană de la autoritățile militare, potrivit reglementării interbelice, erau clasificate în două categorii:

– actele de comandament cu caracter militar, sustrase absolut controlului de legalitate;

– actele autorității militare prevăzute la art. 3, care nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere și numai pentru cuantumul pensiunii.

Extrem de important este faptul că doctrina și jurisprudența au consacrat soluția că actele autorităților militare care privesc statutul legal al militarilor, astfel cum era el consacrat prin diferite legi organice, nu se încadra în excepția prevăzută în art. 2 al Legii din 1925.

---

[1] Această prevedere este o noutate, deoarece până la această dată *„termenul acesta era necunoscut în dreptul nostru, în doctrină, jurisprudență, legislație, după cum era și este necunoscut dreptului francez, italian etc."* (C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 309). Numai doctrina germană îl teoretizase (O. Mayer, *Le droit administratif allemand*, traducere din limba franceză, Paris 1903, p. 11).

[2] C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 310. Dificultatea pe care au întâmpinat-o autorii interbelici în a defini această noțiune, a pornit de la următoarele elemente: a) formularea lapidară a art. 107 din Constituția interbelică, acesta nefăcând decât să consacre termenul și atât; b) reglementarea oarecum sinuoasă a Legii din 1925, care în art. 2 alin. (1) reia conținutul art. 107 din Constituție, în alineatul al doilea precizează sfera actelor de guvernământ, în rândul acestora regăsind și actele de comandament cu caracter militar. Art. 3, care mai prevedea și alte acte sustrase contenciosului administrativ, menționa în cel de-al treilea alineat *„actele autorității militare nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere și numai pentru cuantumul pensiunii"*. De aici problema, dacă act de comandament cu caracter militar și act al autorității militare sunt sau nu sinonime. O altă teză a autorilor interbelici a fost aceea că *cele două noțiuni nu se identifică și*, în consecință, *nu orice act al autorităților militare este act de comandament cu caracter militar*, putându-se stabili o relație de la *întreg la parte*, întregul fiind actul autorității militare, iar partea actul de comandament cu caracter militar.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 489.

§ 16. Fundamentarea constituţională şi legală actuală a actelor de comandament cu caracter militar

Pe lângă art. 126 alin. (6) din Constituţie, şi art. 5 lit. b) din Legea nr. 554/2004, mai trebuie luate în consideraţie şi alte dispoziţii din legea fundamentală. Astfel, art. 118 dispune că *„Armata este subordonată exclusiv voinţei poporului, pentru garantarea suveranităţii, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale a ţării şi a democraţiei constituţionale"*.

Cum se exprimă într-o lucrare consacrată comentării legii fundamentale, *„Armata, cu tot ceea ce presupune ea – disciplină riguroasă, ierarhii şi subordonări, comandamente şi state majore, departamente şi ministere – în epoca modernă apare ca un serviciu public administrativ"*[1].

Raportarea acestor dispoziţii la cele ale Legii din 2004 determină concluzia caracterului de excepţie al actelor prevăzute la art. 5 alin. (1) lit. b), căruia ar trebui să-i corespundă o interpretare cu acelaşi caracter, armata supunându-se aceloraşi rigori ale statului de drept, care, în raporturile pe care le naşte, nu poate tolera abuzul, arbitrariul, nesupunerea faţă de Constituţie şi de lege, încălcarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, încălcarea principiului egalităţii tuturor în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără discriminări şi privilegii, şi a principiului constituţional că nimeni nu este mai presus de lege.

Aceasta înseamnă că instanţele de contencios administrativ trebuie să manifeste maxim de prudenţă atunci când încadrează un act administrativ în categoria celor de comandament cu caracter militar şi deci a celor exceptate de la controlul de legalitate.

Cu atât mai greu de înţeles şi de admis ni se pare, în acest context, adoptarea unui act normativ, al cărui scop era, cum se precizează în preambul, de a interpreta exact unele prevederi ale vechii Legi nr. 29/1990, este vorba despre Ordinul M 126 adoptat la 18 decembrie 1990 de Ministrul Apărării Naţionale. Or, prin acest ordin, orice act care emană de la armată este calificat ca fiind act de comandament cu caracter militar, ceea ce ne determină să-l calificăm drept profund neconstituţional.

Cu toate că art. 1 califică drept act de comandament cu caracter militar toate actele administrative emise la nivelul ministerului respectiv, într-o logică firească, expresia *„precum şi"* urmată de o enumerare nu şi-ar mai fi avut rostul, datorită caracterului global, integrator, al formulării anterioare *„toate actele administrative emise de organe ale Ministerului Apărării Naţionale"*[2].

Pentru a înlătura problemele apărute în jurisprudenţă sub incidenţa vechii legi, actuala lege a contenciosului administrativ defineşte actul de comandament cu caracter militar în articolul 2 litera l), acesta reprezentând *„actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activităţii din cadrul forţelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul*

---

[1] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituţia comentată şi adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial Bucureşti, 1992, p. 264.

[2] La litera d) a aceluiaşi Ordin regăsim următoarea reglementare: *„Ordinele ministrului apărării naţionale, secretarilor de stat, comandanţilor, şefilor, conform competenţelor ce le revin potrivit reglementărilor în vigoare privitoare la înaintări, avansări şi retrogradări în grad; numiri, eliberări şi retrogradări din funcţie; mutări şi detaşări, treceri în rezervă, chemări în cadrele active ale armatei, treceri dintr-o armată (specialitate militară) în alta; orice alte probleme care privesc situaţia cadrelor militare, militarilor angajaţi pe bază de contract, elevilor militari, militarilor în termen şi cu termen redus"*.

comandanților de a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei în timp de pace sau război ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar".

Din conținutul acestei definiții, rezultă că *în sfera noțiunii intră toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privind măsurile de pregătire a trupelor, mobilizările și concentrările de trupe, atribuirea și efectuarea de comenzi, manevre, exerciții și operațiuni militare*[1].

Rațiunea sustragerii acestei categorii de acte de la controlul de legalitate constă în a asigura spiritul de disciplină al subordonaților, dar și *„acele condiții de energie, capacitate, unitate și rapiditate necesare operațiunilor militare"*[2].

Este neîndoielnic faptul că **restul actelor care emană de la autoritățile militare și care nu aparțin celor definite prin art. 2 lit. l) din Legea contenciosului administrativ vor putea fi atacate în fața instanțelor judecătorești de contencios administrativ.** Este vorba despre *actele contractuale, actele de gestiune încheiate de autoritățile militare cu diferite persoane în vederea aprovizionării,* pentru a se asigura funcționarea serviciului de apărare națională, *actele de administrație militară* sau *actele autorităților militare* cum ar fi cele care privesc *numiri în grad, avansări, acte de sancționare, de punere în retragere, de pensionare*[3] sau, în termeni actuali, *acte legate de managementul resurselor umane*[4].

§ 17. Actele pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară

În doctrină[5], excepțiile mai sunt evocate și prin sintagma de **„fine de neprimire"**, fiind identificate, în mod tradițional, două asemenea categorii, respectiv:

a) **fine de neprimire deduse din natura actului**, unde se încadrează cele pe care deja le-am analizat;

b) **fine de neprimire deduse din existența unui recurs paralel,** categorie în care se încadrează actele pentru modificarea sau completarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară.

Pentru a ne afla în prezența unui asemenea tip de acte, este necesară întrunirea mai multor condiții, și anume:

– o **lege organică specială** să prevadă o altă procedură de atac. După cum se poate constata, legiuitorul face precizarea expresă a caracterului legii, lucru firesc, de altfel, dacă avem în vedere că Legea nr. 544/2004 este o lege organică, iar derogarea de la prevederile ei se poate face tot printr-o lege organică;

– această cale specială de atac să se exercite tot în fața unei instanțe judecătorești, și să fie astfel vorba despre **o altă procedură judiciară.** *Per a contrario*, rezultă că dacă această procedură se exercită în fața unui organ administrativ cu atribuții jurisdicționale, nu ne aflăm în prezența unui recurs paralel;

---

[1] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, Comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2005, p. 164.

[2] C. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay & Co., București,1936, p. 311.

[3] D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 164.

[4] A. Iorgovan, F. Șerban, *art. cit.,* p. 45.

[5] A Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, op. cit.,* p. 307.

– o ultimă condiție care mai poate fi reținută vizează ceea **ce poate fi obținut pe calea judiciară specială prevăzută de lege.** De aici condiția ca, pe calea specială de atac să se obțină aceeași satisfacție, ca și când ea s-ar fi derulat în fața instanțelor de contencios administrativ.

V. 2. ACTELE ADMINISTRATIVE CARE AU UN REGIM JURIDIC SPECIFIC AL CONTROLULUI DE LEGALITATE EXERCITAT ASUPRA LOR

§ 18. În această categorie se încadrează actele prevăzute la art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 212/2018, respectiv *actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență*[1], *cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor,* în cazul cărora nu se aplică prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004.

În ceea ce privește categoriile de acte prevăzute de acest text, încă din forma inițială el viza și **actele care privesc apărarea și securitatea națională.**

Această parte a textului a făcut obiectul **controlului de constituționalitate, a posteriori,** excepția ridicată fiind soluționată prin Decizia Curții nr. 302 din 1 martie 2011[2], prin care a fost admisă excepția și s-a constatat că sintagma *„cele care privesc apărarea și securitatea națională"* cuprinsă de articolul 5 alin. (3) este neconstituțională.

Prin Legea nr. 212/2018 constatăm că au fost reintroduse actele privind *apărarea și securitatea națională,* ceea ce ne-a determinat să ne punem firească întrebare cu privire la constituționalitatea acestei soluții[3].

Dincolo de această modificare, cum am arătat deja, specificul soluționării litigiilor care privesc aceste acte este acela că nu se aplică prevederile art. 14 din Legea nr. 554/2004, în sensul că nu se poate solicita și dispune suspendarea executării actului. Rațiunea acestor modificări vizează specificul cauzelor care determină emiterea unor asemenea acte, iminența unor intervenții, toate acestea excluzând suspendarea.

Această categorie de acte mai este evocată în doctrină și prin acte emise în situații excepționale, fiind vorba despre regimul stării de asediu și de urgență, reglementat în prezent prin O.U.G. nr. 1/1999[4], aprobată cu modificări prin Legea nr. 453/2004[5].

Potrivit art. 2 din O.U.G. nr. 1/1999, cu modificările care i s-au adus prin legea de aprobare, **starea de asediu** este definită ca reprezentând *ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură, aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului.*

Starea de urgență este definită prin art. 3 al aceluiași act normativ ca fiind *ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică, aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, care se*

---

[1] A se vedea nota de subsol 1, pagina 205.
[2] Publicată în M. Of. nr. 316 din 9 mai 2011.
[3] V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, p. 242.
[4] Publicată în M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999.
[5] Publicată în M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave, actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea, sau înlăturarea, după caz, a unor dezastre. Instituirea și menținerea uneia din aceste două măsuri, potrivit articolului 3[1] din Ordonanță, nou introdus prin legea de aprobare, se poate face numai în măsura în care este impusă de situația existentă, dar și respectând obligațiile asumate de România potrivit dreptului internațional.

Aceste prevederi din Legea organică a contenciosului administrativ și din Ordonanța de urgență privind regimul stării de asediu și al celei de urgență trebuie aplicate în consonanță cu prevederile articolului 53 din Constituție care reglementează regimul restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți.

În ceea ce privește stările de asediu și de urgență, în doctrină se semnalează faptul că Legea fundamentală *„nu le reglementează nici limitele, nici consecințele, preocupându-se doar de anumite aspecte procedurale (...)"*[1]. Autorul menționează art. 93, privind atribuțiile Președintelui în situații extraordinare; art. 73 alin. (3) lit. g) care enumeră, printre domeniile legii organice, și *regimul stării de asediu și al celei de urgență;* art. 89 alin. (3) care interzice ca dizolvarea Parlamentului să aibă loc în timpul *stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență;* art. 152 alin. (3) care interzice revizuirea Constituției pe durata *stării de asediu sau a celei de urgență și nici în timp de război.* El consideră însă că, deși acestea *reprezintă garanții implicite ale limitării competențelor,* ele sunt *insuficiente,* unul din argumente fiind acela că *prin Constituție nu se reglementează limitele puterilor statului asupra subiectelor de drept în timpul acestor stări.* Abordarea este interesantă și „seducătoare", însă apreciem că nu este de resortul legiuitorului constituant să facă acest lucru, fiind aspecte care se dezvoltă de legiuitoul organic, ceea ce, în mare parte, se și realizează prin actele normative anterior menționate. Între ele trebuie inclusă și Legea nr. 554/2004 care exceptează de la contenciosul administrativ actele administrative emise, adoptate sau încheiate pe perioada derulării lor.

VI. Procedura în materie de contencios administrativ

§ 19. Natura normelor procedurale aplicabile[2]

Actuala reglementare prevede în art. 28 alin (1), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 și prin Legea nr. 212/2018 că *„Dispozițiile prezentei legi se completează*

---

[1] D.C. Dănișor, *Considerații critice asupra limitelor competenței de revizuire a Constituției României,* în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2018, p. 137.

[2] Legea din 1925, ca și actuala reglementare a cuprins, printre dispozițiile sale, nu doar norme de drept substanțial, ci și norme de drept procedural, rațiunea instituirii acestora constând în natura specifică a litigiilor, care impune o procedură specială de sesizare a instanțelor judecătorești, de soluționare a cauzelor, care este în mare parte diferită de procedura civilă obișnuită. Legea interbelică nu a acoperit însă, prin conținutul său, toate aspectele de procedură, cum nu o face nici actuala reglementare. S-a pus problema dacă, *„în lipsa unor dispoziții speciale sau contrarii în legea contenciosului administrativ, nu sunt aplicabile regulile de drept comun procedural".* Această problemă a apărut deoarece legea interbelică nu consacra nicio soluție pentru această situație, nu trimitea la Codul de procedură civilă, cum face actuala reglementare. Răspunsul la problema enunțată mai sus a fost pozitiv; atât doctrina, cât și jurisprudența exprimându-se în sensul că *„legea contenciosului administrativ în materie procedurală, se completează cu dispozițiunile procedurale de drept comun".* (C.G. Rarincescu, *op. cit.,* p. 366).

cu prevederile Codului civil şi ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de ***putere*** *dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum şi cu procedura reglementată de prezenta lege.* Anterior acestor modificări, prin Legea nr. 262/2007 s-a înlocuit sintagma *raporturi de autoritate* cu cea de *raporturi de* ***putere****,* partea finală, care făcea referire la *soluţionarea excepţiilor* a fost înlocuită cu *soluţionarea cauzei.* Totodată, textul conţinea o altă frază, conform căreia *„Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabileşte de instanţă, cu prilejul soluţionării cauzei"*, care a fost eliminată prin Legea nr. 212/2018.

În analiza aspectelor de ordin procedural aplicabile contenciosului administrativ, vom porni de la recunoaşterea a două categorii de norme procedurale aplicabile:

a) norme procedurale specifice, consacrate de Legea nr. 554/2004, cu modificările şi completările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007 şi prin Legea nr. 76/2012;

b) norme procedurale generale, comune procedurii civile obişnuite, care îşi află izvorul în Codul civil şi în Codul de procedură civilă.

În ceea ce ne priveşte, ne vom opri cu analiza asupra câtorva aspecte de norme procedurale specifice, cea de-a doua categorie făcând obiect de studiu al disciplinei *„procedură civilă"*.

§ 20. Trăsăturile generale ale procedurii administrative contencioase

Sintagma *„procedură administrativă contencioasă"* include **ansamblul normelor procedurale consacrate de Legea contenciosului administrativ şi Codul de procedură civilă, în conformitate cu care se introduc şi se soluţionează litigiile care privesc actele administrative tipice sau asimilate ale unei autorităţi publice şi cei vătămaţi în drepturile şi interesele lor legitime şi se pun în executare hotărârile pronunţate.**

Autorii români, de regulă, nu au tratat până în prezent, de sine stătător, particularităţile care caracterizează procedura administrativă contencioasă, prin comparaţie cu procedura judiciară de drept comun.

Din activitatea desfăşurată ca avocat, când am avut posibilitatea să reprezentăm interesele unor părţi în nenumărate litigii de contencios administrativ, am putut să constatăm că, din nefericire, nici în practică nu se acordă atenţia cuvenită acestei probleme. Acest lucru atrage o identificare periculoasă, în opinia noastră, a caracterelor procedurii judiciare obişnuite şi ale celei de contencios administrativ, care este de natură să afecteze specificitatea acestora din urmă şi implicit, soluţiile care se pronunţă.

În literatura franceză, orice lucrare care abordează, cu caracter monografic sau fără un asemenea caracter, instituţia contenciosului administrativ, analizează şi caracteristicile procedurii administrative contencioase. Noţiunea evocă *ansamblul regulilor privitoare la introducerea, instrumentarea şi judecarea recursurilor şi a diferitelor altor tipuri de recursuri susceptibile a fi date în competenţa jurisdicţiilor administrative*[1].

După cum constatăm din această definiţie, în conţinutul ei se regăseşte referirea expresă la noţiunea de *„jurisdicţie administrativă"*, dat fiind faptul că în această ţară există separarea între *jurisdicţia judiciară* şi cea *administrativă*, că există instanţe

[1] C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, p. 16.

speciale şi specializate de contencios administrativ, în fruntea cărora se află Consiliul de Stat, organ independent al administraţiei, care are în jur de 250 de membri şi care nu este rupt de administraţia activă, dimpotrivă, se află în strânsă legătură cu ea[1].

Concepţia franceză în materie este dominată de principiul *„a judeca administraţia înseamnă tot a administra"*[2].

Aceasta înseamnă că *„judecătorul administrativ trebuie să fie, mai mult sau mai puţin, un judecător specializat în materie administrativă, dar un judecător având spiritul unui administrator, un judecător conştient că deciziile sale trebuie să fie un complement al acţiunii administrative"*[3].

În sistemul constituţional şi legal românesc nu regăsim concepţia, principiile şi instituţiile specifice sistemului francez.

Pe cale de consecinţă, şi trăsăturile caracteristice ale procedurii administrative contencioase vor fi diferite de ale celei din Franţa.

În concepţia noastră, pot fi identificate, în raport cu prevederile Constituţiei şi ale legii-cadru în materie, următoarele **trăsături caracteristice ale procedurii administrative contencioase:**

a) din punctul de vedere al **conţinutului său,** reprezintă un ansamblu de norme procedurale speciale şi specifice, care se completează cu normele procedurii civile obişnuite, **în măsura în care există compatibilitate cu specificul raporturilor care se circumscriu instituţiei contenciosului administrativ;**

b) **normele procedurii administrative contencioase sunt norme de drept public,** mai exact de drept administrativ.

Prin relevarea acestei trăsături, dorim să scoatem în evidenţă faptul că norma de trimitere de la art. 28 al Legii nr. 554/2004 nu este de natură a transforma normele procedurale în materia contenciosului administrativ în norme ale procedurii civile obişnuite. O asemenea normă de trimitere nu schimbă astfel natura juridică a contenciosului administrativ şi a procedurii aplicabile acestuia, nu le transferă pe acestea din sfera dreptului administrativ în aceea a procedurii civile obişnuite[4];

c) din punctul de vedere al **derulării sale în timp,** procedura administrativă contencioasă presupune, de regulă, două etape[5], şi anume:

– **procedura anterioară** sesizării instanţei de contencios administrativ, care este o **procedură administrativă;**

– **procedura în faţa instanţei** de contencios administrativ, care este o ***„procedură judiciară"***.

Spunem *„de regulă"* deoarece există anumite categorii de litigii de contencios administrativ pe care legea le exceptează de la obligativitatea parcurgerii procedurii administrative prealabile. Astfel, potrivit art. 31^1 din Legea nr. 215/2001, republicată, hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor consilierilor locali poate fi atacată de cei interesaţi la instanţa de contencios administrativ, în termen de 5 zile de la adoptare sau, pentru cei absenţi de la şedinţă, de la comunicare. În această situaţie nu se mai

---

[1] G. Peiser, *Contentieux administratif,* 12e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 15.

[2] În original *„juger l'administration, c'est encore administrer".*

[3] R. Chapus, *Droit du contentieux administratif,* 9e éd., Paris, 2000, p. 40.

[4] V. Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 303.

[5] În acelaşi sens, V. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1994, p. 183.

realizează procedura administrativă prealabilă, iar instanța de contencios administrativ se pronunță în cel mult 30 de zile, printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă.

După cum am arătat deja în partea consacrată analizei condițiilor de admisibilitate, articolul 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 prevede anumite situații pentru care ***nu este obligatorie procedura prealabilă;***

d) procedura judiciară în materia contenciosului administrativ are ca specific, ca regulă, **caracterul urgent al judecării cauzelor.**

Este adevărat că principiul celerității este specific administrării justiției în ansamblul său[1], dar judecarea litigiilor de contencios administrativ trebuie făcută de o manieră în care principiul celerității trebuie aplicat și respectat în mod deosebit. O asemenea concluzie se desprinde din conținutul, terminologia normelor procedurale consacrate prin Legea nr. 554/2004, care utilizează, în unele prevederi, formula *„de urgență"*, respectiv art. 20 care reglementează judecata în recurs[2];

e) **caracterul public**[3] al procedurii judiciare în materia contenciosului administrativ, cu precizarea că în anumite litigii se poate aplica regula din procedura civilă conform căreia atunci când instanța apreciază, în funcție de elementele specifice ale fiecărei spețe, poate decide ca ședința să se desfășoare în secret[4];

f) **caracterul accesibil** din punctul de vedere al cuantumului taxelor aferente litigiilor de contencios administrativ. Ca și în sistemul francez[5], litigiile de contencios administrativ impun taxe de timbru mult mai mici decât litigiile civile sau comerciale.

Art. 17 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că *pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare.*

§ 21. Părțile în litigiul de contencios administrativ

Calitatea de reclamant o poate avea, cum am mai avut prilejul să arătăm, o persoană vătămată. Considerăm că **nu are relevanță capacitatea civilă**[6] a reclamantului persoană juridică.

În ceea ce privește **reclamantul persoană fizică, acesta trebuie să aibă capacitate de drept civil.** Când este vorba despre un grup de persoane, acesta nu trebuie să aibă

---

[1] Pentru o analiză monografică a acestui principiu, v. Gh. Dobrican, *Procesul civil, urgentarea judecății*, Ed. Continent XXI.

[2] Textul prevede că *instanța de judecată va judeca recursul de urgență.*

[3] Procedura contencioasă în Franța are ca specific caracterul secret. Acest caracter își are obârșia în caracterul secret specific administrației franceze. Un asemenea caracter secret este nuanțat de obligația judecătorului de a respecta regulile unei dezbateri contradictorii între părți, de a le permite acestora să-și prezinte apărările și să aibă cunoștință de toate elementele utile procesului. (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 17-18).

[4] Potrivit art. 121 alin. (2) din Codul de procedură civilă *„Instanța poate dispune ca dezbaterile să se facă în ședință secretă, dacă dezbaterea publică ar putea vătăma ordinea sau moralitatea publică sau pe părți. În acest caz, părțile vor putea fi însoțite, în afară de apărătorii lor, de cel mult două persoane desemnate de ele".*

[5] *„Justiția administrativă este mai puțin scumpă decât justiția civilă"* (C. Debbasch, J.-C. Ricci, *op. cit.*, pp. 17-18).

[6] Se impune, firește, pentru reclamantul persoană fizică să aibă capacitate de exercițiu, pentru că un minor sau un incapabil nu poate să sesizeze instanța de judecată.

capacitate în sensul dreptului civil, ci capacitate morală sau, cum se exprimă un autor francez, să aibă *vocația de a avea capacitate juridică*[1].

Cât privește titularii dreptului la acțiune în contenciosul administrativ, legislația actuală recunoaște calitatea de reclamant următoarelor subiecte de drept:

a) particularul, cel vătămat;

b) prefectul[2];

c) unele autorități publice care au misiunea să vegheze la respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, cum ar fi procurorul, Avocatul Poporului[3], Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau Ministerul Public.

Una din inovațiile aduse prin Legea nr. 554/2004 o regăsim în art. 1 alin. (2), potrivit căruia *se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept.*

În acest fel se tranșează o problemă care, nefiind reglementată, a fost dezbătută în doctrină și întâlnită în jurisprudență, unde a primit soluții diferite. Situația cea mai des întâlnită o regăsim în cazul autorizațiilor de construcție, a celor de funcționare a unor societăți comerciale sau pentru desfășurarea de activități la domiciliu.

Este posibil ca actele administrative de autorizare să afecteze drepturi sau interese legitime ale altor persoane decât destinatarul lor. Este evident că, deși legea nu prevede expres, calitatea de pârât în litigiul astfel născut o va avea atât beneficiarul actului, cât și organul de la care acesta emană[4];

d) autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, care poate să solicite anularea acestuia, în situația în care actul a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice, ceea ce înseamnă că nu mai poate fi revocat. Atunci când acțiunea se admite, instanța se va pronunța și asupra validității actelor juridice încheiate în baza actului nelegal, precum și asupra efectelor acestuia.

Calitatea de pârât va reveni, în conformitate cu prevederile art. 1 din Legea nr. 554/2004 și art. 52 din Constituție, unei **autorități publice**, fiind vorba despre **autorități publice din sfera celor trei clasice puteri ale statului** sau **din afara acestora.**

Capacitatea procesuală a acestora este fundamentată pe capacitatea de drept public (de drept administrativ) în virtutea căreia autoritățile publice, în lipsa personalității juridice, pot sta în proces, în nume propriu, în calitate de reclamant sau pârât[5].

---

[1] R. Chapus, *op. cit.*, 2000, p. 397.

[2] Are drept de a sesiza instanța judecătorească, în baza art. 123 alin. (5) din Constituție și a prevederilor Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului.

[3] Astfel, Avocatul Poporului, potrivit art. 55 din Constituție, are ca misiune *„apărarea drepturilor și a libertăților cetățenești"*. O îndatorire similară revine, potrivit art. 131, și Ministerului Public care, pe lângă apărarea valorilor mai sus enunțate, are și sarcina de a reprezenta interesele generale ale societății și apărarea ordinii de drept. Rezultă că aceste două autorități publice pot sesiza instanțele de contencios administrativ, în realizarea statutului lor constituțional mai sus evocat. (A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a p. 511). O asemenea competență este recunoscută expres prin actuala Lege privind contenciosul administrativ. Dispozițiile din Legea nr. 554/2004 care prevăd dreptul Avocatului Poporului de a sesiza instanța de contencios administrativ au fost atacate la Curtea Constituțională de către chiar instituția Avocatului poporului. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, a respins această excepție.

[4] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 645.

[5] E. Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 23.

Cum am mai avut prilejul să arătăm, pot fi atacate în justiție actele administrative, indiferent de autoritatea publică de la care emană.

În conformitate cu art. 16 din lege, se recunoaşte posibilitatea ca acțiunea să poată fi formulată şi personal împotriva funcționarului public care a elaborat actul sau care se face vinovat de neemiterea lui, însă numai dacă se solicită despăgubiri.

§ 22. Felul acţiunilor în contencios în funcţie de regimul procedurii administrative prealabile

Legea nr. 554/2004 instituie regula procedurală potrivit căreia introducerea acțiunii în contenciosul administrativ este precedată de parcurgerea procedurii administrative prealabile.

De la această regulă există şi unele excepții, fiind vorba despre acțiunile în contencios care nu mai presupun parcurgerea acestei proceduri.

Rezultă că, **în funcție de regimul acestei proceduri**, acțiunile[1] în contenciosul administrativ se împart în următoarele categorii:

a) **acțiuni care obligă reclamantul ca înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ să parcurgă procedura administrativă prealabilă,** acestea reprezentând **regula;**

b) **acțiuni care nu obligă la parcurgerea unei asemenea proceduri,** acestea fiind acțiuni prevăzute prin reglementări speciale[2];

c) **acțiuni în care întâlnim o formă atipică de procedură prealabilă, sub forma recursului grațios, dar cu un regim juridic specific.** Această procedură este izvorâtă nu din rațiunea ocrotirii unui drept subiectiv, ci din statutul titularului acțiunii.

§ 23. Tipuri de acţiuni în contencios administrativ

Dispozițiile Legii nr. 554/2004, raportate la Constituție, determină concluzia existenței următoarelor categorii de acțiuni, în funcție de obiectul cererii:

a) acțiuni **în anularea actului,** fiind vorba despre o **anulare totală sau parțială a actului;**

b) acțiuni **în anularea actului, însoțite de solicitarea de despăgubiri materiale sau morale;**

c) acțiuni **în obligarea la emiterea unui act administrativ sau a altui înscris;**

d) acțiuni **în obligare la emiterea actului** însoțite de **cererea de despăgubiri materiale şi (sau) morale;**

e) acțiuni **în obligarea autorității la efectuarea unei anumite operațiuni administrative.**

---

[1] V. Neguț, A. Zaharia, *Acțiunea în daune în contencios administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 1/2003, pp. 1-10.

[2] Exemplu: Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală republicată, dispune în art. 69 alin. (4)-(5) că ordinul prefectului, prin care acesta ia act de încetarea mandatului primarului, poate fi atacat la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare, fără parcurgerea procedurii prealabile.

§ 24. Acţiunile împotriva ordonanţelor Guvernului

Una din inovaţiile aduse de Constituţia revizuită a fost aceea a **recunoaşterii competenţei instanţelor de contencios administrativ de a se pronunţa asupra cererilor celor vătămaţi prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale.**

O asemenea reglementare impunea prevederi mai ample în Legea contenciosului administrativ, care se regăsesc în prezent în articolul 9 al acesteia.

Astfel, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim prin ordonanţe sau dispoziţii din ordonanţe, introduce acţiune la instanţa de contencios administrativ, însoţită de excepţia de neconstituţionalitate, în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituţionalităţii ordonanţei sau a dispoziţiei din ordonanţă.

Instanţa de contencios administrativ verifică dacă sunt îndeplinite condiţiile prevăzute de Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale, modificată şi republicată. Dacă ea constată că respectivele condiţii sunt îndeplinite, sesizează Curtea Constituţională, prin încheiere, şi suspendă soluţionarea cauzei pe fond.

Instanţa de contencios administrativ va repune cauza pe rol, după ce Curtea Constituţională s-a pronunţat şi va da un termen, cu citarea părţilor, numai dacă ordonanţa sau o dispoziţie a acesteia a fost declarată neconstituţională. În caz contrar, respinge acţiunea ca inadmisibilă pe fond.

În situaţia în care decizia de declarare a neconstituţionalităţii s-a pronunţat în urma ridicării excepţiei într-un alt proces, sesizarea instanţei de contencios administrativ se face direct, fără a mai fi necesară procedura prealabilă, în limitele unui termen de un an, care curge de la data publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a Deciziei Curţii Constituţionale.

Precizăm că prin decizia Curţii Constituţionale nr. 660/4 iulie 2007[1] a fost admisă excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în măsura în care permit ca acţiunea introdusă la instanţa de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii unei ordonanţe sau a unei dispoziţii dintr-o ordonanţă.

Alin. (5) al articolului 9 dispune că *„acţiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanţe ale Guvernului anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum şi, după caz, obligarea unor autorităţi publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operaţiuni administrative".*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007. Conform art. 147 din Constituţie, dispoziţiile din legile şi ordonanţele în vigoare, precum şi cele din regulamente constatate ca fiind neconstituţionale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea în Monitorul Oficial a deciziei Curţii Constituţionale „dacă în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituţionale cu dispoziţiile Constituţiei". Pe durata acestui termen, dispoziţiile constatate ca fiind neconstituţionale sunt suspendate de drept. În aceste condiţii, dispoziţiile art. 9, în forma avută anterior ultimelor modificări, au fost suspendate în intervalul 2 august 2007-16 septembrie 2007, în măsura în care permit ca acţiunea introdusă la instanţa de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituţionalităţii unei ordonanţe sau a unei dispoziţii dintr-o ordonanţă, încetându-şi efectele juridice în data de 17 septembrie 2007, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate.

Vom detalia problema posibilității formulării de acțiuni în contencios administrativ de către persoane vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale prin prezentarea Deciziei nr. 1630 din 28 martie 2014 a Înaltei Curți de Casație și Justiție[1]. Reclamantul M.V. a chemat în judecată pârâtul Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, pentru a dispune: anularea dispozițiilor art. 18 și 19 ale art. II din O.U.G. nr. 80/2010 pentru completarea art. 11 din O.U.G. nr. 37/2008 privind reglementarea unor măsuri financiare în domeniul bugetar, precum și instituirea altor măsuri financiare în domeniul bugetar[2], aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 283/2011[3];

- anularea art. 9 din O.U.G. nr. 84/2012 și suspendarea executării acestuia pe durata procesului;

- recunoașterea dreptului pretins și a interesului legitim și obligarea pârâtului la abrogarea din textul O.U.G. nr. 84/2012 a art. 9, referitor la beneficiarii Legii nr. 341/2004. Prin întâmpinare, pârâtul a invocat excepția netimbrării acțiunii și a inadmisibilității acesteia, dat fiind faptul că O.U.G. nr. 80/2010 a devenit lege prin aprobarea ei de către Parlament.

Prin sentința civilă nr. 1005 din 14 martie 2013, Curtea de Apel București, Secția de contencios administrativ și fiscal a admis excepția inadmisibilității și a respins acțiunea ca inadmisibilă. În motivare a arătat că demersul reclamantului este inadmisibil, deoarece el vizează anularea parțială a unei ordonanțe de urgență, iar ordonanțele de urgență nu sunt acte administrative, în sensul definiției date acestora prin art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004. Instanța de recurs a menținut soluția instanței de fond și a respins recursul promovat. Totodată, a fost sesizată Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 din Legea nr. 554/2004. A arătat că obiectul acțiunii îl constituie anularea unor dispoziții dintr-o ordonanță de urgență, și nu anularea unui act administrativ sau obligarea la plata unor despăgubiri, așa cum prevede art. 9 din Legea nr. 554/2004. Legile și ordonanțele Guvernului sunt acte normative și nu pot forma obiectul controlului instanței de contencios administrativ. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a respins-o, deoarece a considerat că nu are relevanță în soluționarea litigiului, excepția având ea însăși caracter inadmisibil, ca și acțiunea în anulare. Pentru aceste considerente, recursul a fost respins.

Constatăm că principala problemă juridică pe care o pune această speță este aceea referitoare la **obiectul unei acțiuni în justiție care vizează o ordonanță sau o dispoziție din ordonanță, simplă sau de urgență, declarată neconstituțională.** Înțelegem astfel că **obiectul unei asemenea acțiuni în niciun caz nu poate fi reprezentat de anularea unor prevederi dintr-o ordonanță.** Nefiind acte administrative, ci acte cu putere de lege, ordonanțele se supun numai controlului de constituționalitate exercitat de către Curtea Constituțională. După cum a statuat corect instanța de judecată, **obiectul unei acțiuni întemeiate pe articolul 9 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ îl poate constitui numai anularea unui act administrativ și/sau despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe declarate, în tot sau în parte, neconstituționale.**

---

[1] Comentată în E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție*, în Revista de Drept Public nr. 4/2015, pp. 117-121.

[2] Publicată în M. Of. nr. 636 din 10 septembrie 2010.

[3] Publicată în M. Of. nr. 887 din 14 decembrie 2011.

§ 25. Actele ce trebuie ataşate cererii

În conformitate cu art. 12 din Legea nr. 554/2004, *„Reclamantul anexează la acţiune copia actului administrativ pe care îl atacă sau, după caz, răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situaţia în care reclamantul nu a primit niciun răspuns la cererea sa, va depune la dosar copia cererii, certificată prin numărul şi data înregistrării la autoritatea publică, precum şi orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile,* ***dacă acest demers este obligatoriu. În situaţia în care reclamantul introduce acţiunea împotriva autorităţii care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluţionării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar şi copia certificată după acest act"*** (subl. ns.)[1]. Modificările aduse articolului 12 prin Legea nr. 262/2007 sunt subliniate în citat, şi ele reprezintă completarea cu situaţia în care plângerea prealabilă nu este obligatorie, precum şi cu aceea a refuzului autorităţii publice de a pune în executare un act administrativ emis de autoritatea publică la cerere sau urmare a procedurii prealabile.

Se mai depune actul prin care se dovedeşte îndeplinirea procedurii administrative prealabile şi care diferă, în funcţie de situaţia modului în care s-a parcurs această procedură şi de atitudinea autorităţii publice faţă de care s-a realizat ea[2], precum şi dovada achitării taxei de timbru.

În contenciosul administrativ, taxa de timbru este, cum spuneam, redusă ca şi cuantum, cu excepţia acţiunilor care privesc contracte administrative, ceea ce dezvăluie *„intenţia legiuitorului ca acţiunile de contencios administrativ trebuie să fie la îndemâna cetăţeanului pentru apărarea drepturilor sale"*[3].

Mai pot fi depuse alte acte pe care reclamantul le consideră că ar sprijini soluţionarea cauzei. Art. 13 alin. (1) face vorbire despre depunerea *întregii documentaţii care a stat la baza emiterii actului atacat, precum şi orice alte lucrări necesare pentru soluţionarea cauzei.*

§ 26. Instanţele competente

Noţiunea de **competenţă** nu beneficiază de o definiţie dată de legiuitor[4]. Ea se regăseşte însă definită de doctrină, în sensul că reprezintă *„aptitudinea recunoscută de*

---

[1] Din conţinutul acestei dispoziţii, rezultă că actele ce trebuie depuse la dosar, diferă după cum avem de-a face cu un act administrativ tipic sau cu unul asimilat: a) În cazul în care se atacă un act administrativ tipic, cererea va fi însoţită de actul administrativ vătămător, a cărei anulare totală sau parţială se cere; b) În cazul în care se atacă actul administrativ asimilat, odată cu cererea se vor depune, în funcţie de situaţia că autoritatea a formulat sau nu vreun răspuns: răspunsul autorităţii publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii (dacă există un asemenea răspuns); copia cererii prin care s-a solicitat actul, certificată pentru conformitate cu originalul (dacă nu există niciun răspuns din partea autorităţii).

[2] Dacă s-a parcurs doar recursul graţios, iar autoritatea emitentă a răspuns, se va depune răspunsul acesteia, soluţia pronunţată de ea. În cazul în care autoritatea emitentă nu a răspuns, se va depune copia cererii din care rezultă parcurgerea acestei proceduri. Dacă s-a parcurs atât recursul graţios, cât şi cel ierarhic, se vor depune soluţiile acestor două autorităţi publice, dacă există, dacă nu, se vor depune cererile din care rezultă parcurgerea celor două forme de proceduri.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 514.

[4] A. Bleoancă, *Un caz de competenţă alternativă de ordine publică prevăzut în noul Cod de procedură civilă*, în Dreptul nr. 1/2015, p. 9.

lege unei instanțe judecătorești, sau altui organ de jurisdicție, de a soluționa un anumit litigiu"[1].

Am precizat anterior că această materie a suferit modificări față de reglementarea inițială, care înființa secții de contencios administrativ doar la nivelul tribunalelor județene (și al municipiului București) și al fostei Curți Supreme de Justiție (art. 17).

Prin Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească și Legea nr. 59/1993 privind modificarea Codului de procedură civilă și a altor reglementări, s-au înființat secții de contencios administrativ și la nivelul curților de apel.

Astfel că, în prezent, litigiile de contencios administrativ sunt soluționate de *tribunalele administrativ fiscale*, iar până la înființarea acestora, de *secțiile de contencios administrativ și fiscal* care funcționează în cadrul *tribunalelor județene și al municipiului București, al curților de apel și al Înaltei Curți de Casație și de Justiție.*

Competența materială *(rationae materiae)*

Articolul 10 alin. (1) din legea contenciosului administrativ, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 și prin Legea nr. 212/2018, prevede că *litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice locale și județene, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale precum și accesorii ale acestora, de **până la 3.000.000 lei**, se soluționează în fond de către tribunalele administrativ-fiscale, iar cele privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora mai mari de **3.000.000 lei**, se soluționează în fond, de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, dacă prin lege **organică** specială nu se prevede altfel.*

Constatăm astfel că, în prezent, competența materială este următoarea:

– judecata **în fond** se poate face de către **tribunalele administrativ fiscale**, pentru **actele emise de autorități publice locale și județene** și pentru **cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de până la 3.000.000 lei.**

Până la înființarea acestora, competența va reveni secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor județene și al municipiului București.

– **judecata** în fond **se face de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale** Curților de Apel, în litigiile privind actele administrative emise sau încheiate de autoritățile publice centrale, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, de **peste 3.000.000** lei. Prin alin. (1[1]) al art. 10, nou introdus prin Legea nr. 76/2012 și modificat prin Legea nr. 212/2018 se prevede că **litigiile care au ca obiect cererile privind actele administrative emise de autoritățile publice centrale care vizează sume reprezentând finanțarea nerambursabilă din partea Uniunii Europene, se soluționează potrivit criteriului valoric.**

Recursul se soluționează, potrivit art. 10 alin. (2) astfel:

– **recursul** împotriva **sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale** se judecă de **secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel;**

---

[1] G.L. Zidaru, *Competența instanțelor judecătorești, comentariu general apud* V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 254 nr. 3.

– **recursul** împotriva **sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel** se judecă de **Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție**, dacă prin legea specială nu se prevede altfel.

Un element de noutate pe care îl aduce actualul Cod de procedură civilă în materia judecării recursului este **procedura de filtrare**, reglementată de art. 493 din Codul de procedură civilă[1]. O încercare de introducere a acestei proceduri a mai existat, fiind introdusă prin O.U.G. nr. 58/2003 privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă[2], dar a fost înlăturată prin Legea nr. 195/2004 privind aprobarea O.U.G. nr. 58/2003[3], pentru a fi reintrodusă pentru recursurile care cad în competența Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Această procedură, deși prezintă și elemente pozitive, apreciate în doctrină sub aspectul contribuției pe care o pot aduce în „degrevarea Instanței Supreme" [4], în egală măsură e și contestată, pe considerentul că nu ar aduce niciunul din avantajele pentru care a fost instituită[5]. În practică, după cum se susține într-un interesant articol elaborat de un distins magistrat al Instanței Supreme, derularea acestei proceduri s-a dovedit anevoioasă, în

---

[1] Articolul 493 din C. proc. civ. are următorul conținut: (1) Când recursul este de competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele instanței sau președintele de secție ori, după caz, persoana desemnată de aceștia, primind dosarul de la instanța a cărei hotărâre se atacă, va lua, prin rezoluție, măsuri pentru stabilirea aleatorie a unui complet format din 3 judecători, care va decide asupra admisibilității în principiu a recursului. Dispozițiile art. 475 alin. (3) sunt aplicabile.

(2) Pe baza recursului, întâmpinării, a răspunsului la întâmpinare și a înscrisurilor noi, președintele completului va întocmi un raport asupra admisibilității în principiu a recursului sau va desemna un alt membru al completului ori magistratul-asistent în acest scop. Raportul trebuie întocmit în cel mult 30 de zile de la repartizarea dosarului. Raportorul nu devine incompatibil.

(3) Raportul va verifica dacă recursul îndeplinește cerințele de formă prevăzute sub sancțiunea nulității, dacă motivele invocate se încadrează în cele prevăzute la art. 488, dacă există motive de ordine publică ce pot fi invocate în condițiile art. 489 alin. (3) ori dacă este vădit nefondat. De asemenea, va arăta, dacă este cazul, jurisprudența Curții Constituționale, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene, precum și poziția doctrinei în problemele de drept vizând dezlegarea dată prin hotărârea atacată.

(4) După analiza raportului în completul de filtru, acesta se comunică de îndată părților, care pot formula în scris un punct de vedere asupra raportului, în termen de 10 zile de la comunicare. În lipsa dovezii de comunicare a raportului și înainte de expirarea unui termen de 30 de zile de la comunicare, completul nu va putea trece la examinarea recursului, potrivit alin. (5) și (6).

(5) În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplinește cerințele de formă, că motivele de casare invocate și dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute la art. 488, anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunțată, fără citarea părților, care nu este supusă niciunei căi de atac. Decizia se comunică părților.

(6) Dacă raportul apreciază că recursul este admisibil și toți membrii sunt de acord, iar problema de drept care se pune în recurs nu este controversată sau face obiectul unei jurisprudențe constante a Înaltei Curți de Casație și Justiție, completul se poate pronunța asupra fondului recursului, fără citarea părților, printr-o decizie definitivă, care se comunică părților. În soluționarea recursului instanța va ține seama de punctele de vedere ale părților formulate potrivit alin. (4).

(7) În cazul în care recursul nu poate fi soluționat potrivit alin. (5) sau (6), completul va pronunța, fără citarea părților, o încheiere de admitere în principiu a recursului și va fixa termenul de judecată pe fond a recursului, cu citarea părților."

[2] Publicată în M. Of. nr. 460 din 28 iunie 2003.

[3] Publicată în M. Of. nr. 470 din 26 mai 2004.

[4] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 278.

[5] I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă, op. cit.*, p. 278 și nota de subsol nr. 2.

contextul în care litigiile aflate pe rol s-au născut unele în condițiile vechiului Cod de procedură civilă, iar altele sub imperiul actualului Cod[1].

În urma modificărilor aduse prin Legea nr. 212/2018, s-a prevăzut, în art. 20 alin. (2) teza a doua, că *„Procedura prevăzută de art. 493 C. pr. civ. nu se aplică în materia contenciosului administrativ"*, tranşându-se, astfel, discuțiile privind aplicabilitate lui în contenciosul administrativ.

§ 27. Competenţa teritorială *(rationae loci)*

Art. 10 alin. (3) din legea contenciosul administrativ, astfel cum a fost el modificat de Legea nr. 212/2018 prevede că *„Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului"*.

Prin alin. (4) se prevede că această competență teritorială *se va respecta şi atunci când acțiunea se introduce în numele reclamantului de orice persoană de drept public sau privat, indiferent de calitatea acestuia în proces.*

Constatăm că Legea nr. 212/2018 a modificat regimul actual al competenței, care avea caracter alternativ şi permitea reclamantului să se adreseze fie instanței de judecată de la domiciliul/sediul său, fie de la cel al pârâtului.

§ 28. Procedura[2] în faţa instanţei de fond şi de recurs

Art. 17 alin. (1), în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, prevede că *„Cererile adresate instanței se judecă* ***în şedință publică,*** *în completul prevăzut de lege. Întâmpinarea este obligatorie şi se va comunica reclamantului cu cel puțin 15 zile înainte de primul termen de judecată"*.

Redactarea şi motivarea hotărârilor urmează a se face, în prezent, în **cel mult 30 zile de la pronunțare,** spre deosebire de varianta anterioară a legii, care impunea un termen greu de respectat, **de 10 zile**[3].

Prin art. 14 şi 15 se consacră instituția **suspendării actului de către instanța sesizată.**

Legea actuală consacră, prin articolele 14 şi 15, **două tipuri de suspendare: suspendarea executării actului** după formularea plângerii prealabile şi **suspendarea solicitată prin acțiunea principală.**

În ceea ce privește **suspendarea executării actului** după formularea plângerii prealabile, art. 14 alin. (1) prevede că *în cazuri bine justificate şi pentru prevenirea producerii unor pagube iminente,* după sesizarea, în condițiile art. 7, a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, persoana vătămată poate să ceară

---

[1] E. Marin, *Aspecte specifice privind soluționarea recursului de către Înalta Curte de Casație şi Justiție în materia contenciosului administrativ, art. cit.*, p. 76.

[2] D. Apostol Tofan, *Necesitatea codificării procedurii administrative*, în RDP nr. 1/2002, pp. 75-95.

[3] În practică acest termen este de regulă încălcat, fapt explicat prin încărcarea foarte mare a instanțelor cu litigii, ceea ce face imposibilă respectarea termenului.

instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond. **În cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nici o formalitate.**

Instanța este obligată, potrivit alin. (2) în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, să rezolve cererea de suspendare de urgență și cu precădere, cu citarea părților. Acestor cereri nu li se aplică procedura prevăzută de art. 200 și 201 C. pr. civ.[1]. Întâmpinarea are caracter obligatoriu și se depune la dosarul cauzei cu cel puțin 3 zile înainte de termenul de judecată. Legea prevede că *reclamantul va lua cunoștință de conținutul întâmpinării de la dosar,* însă se admite că *instanța poate acorda un nou termen de judecată în cazul în care reclamantul solicită amânarea pentru a lua cunoștință de conținutul întâmpinării.*

Cererea de suspendare a actului administrativ normativ poate fi introdusă și de Ministerul Public, din oficiu sau la sesizare, atunci când în cauză este un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ. Judecarea acestei cereri se face de asemenea de urgență, cu citarea părților.

Hotărârea prin care se dispune acest tip de suspendare este **executorie de drept**. Ea poate fi atacată cu **recurs**, în termen de **5 zile de la comunicare. Recursul nu este suspensiv de executare.**

Prin Legea nr. 262/2007 a fost reglementată situația în care autoritatea publică, dând dovadă de totală rea-credință, emite un alt act administrativ, cu conținut identic cu cel al primului act. În această ipoteză, în care se emite un act administrativ cu același conținut ca și actul suspendat de către instanță, acesta este suspendat de drept, nemaifiind obligatorie plângerea prealabilă.

Potrivit alin. (6) al art. 14, *nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare succesive pentru aceleași motive.*

Efectele suspendării executării actului presupun *încetarea oricărei forme de executare, până la expirarea duratei suspendării.*

Cel de-al doilea tip de **suspendare** este cea **solicitată prin acțiunea principală.**

Astfel, articolul 15 prevede că *suspendarea executării actului administrativ poate fi solicitată de reclamant și prin cererea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului atacat,* pentru aceleași motive prevăzute de articolul 14 pentru primul tip de suspendare. În această situație, instanța va dispune suspendarea actului administrativ atacat până la soluționarea definitivă a cauzei. Cererea de suspendare se poate formula o dată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată, până la soluționarea acțiunii în fond.

Și această cerere se judecă de urgență, cu citarea părților, hotărârea pronunțată fiind executorie de drept și se poate ataca în termen de 5 zile de la pronunțare. Aspectele procedurale menționate anterior, reglementate prin alin. (2)-(7) ale art. 14 se aplică în mod corespunzător.

Prin Legea nr. 262/2007 s-a realizat o necesară completare a regimului juridic al suspendării cu situația în care s-a admis acțiunea de fond, dar actul fusese suspendat în

---

[1] Art. 200 reglementează *verificarea cererii și regularizarea acesteia,* iar art. 201, *fixarea primului termen de judecată.*

temeiul articolului 14, care prevede că *hotărârea de suspendare se dispune până la soluționarea acțiunii în fond.* În lipsa oricăror precizări, s-ar fi putut crede că, deși acțiunea în fond a fost admisă, suspendarea încetează și actul ilegal reintră în vigoare. Pentru a preîntâmpina o asemenea situație, s-a introdus o nouă prevedere conform căreia *în ipoteza admiterii acțiunii în fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile articolului 14, se prelungește de drept până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.*

Suspendarea executării actelor administrative este un instrument juridic pus la dispoziția particularilor care se pretind vătămați, precum și o garanție împotriva efectelor vătămătoare care ar putea fi ireparabile. Din perspectiva acestui rol, ea a preocupat nu numai legiuitorul național, ci și pe cel european, concretizându-se în **Recomandarea R(89) a Comitetului Miniștrilor** referitoare la protecția jurisdicțională în materie administrativă, prin care se fac mai multe recomandări guvernelor statelor membre, printre care și aceea ca atunci când un act administrativ este contestat în fața unei autorități jurisdicționale iar aceasta nu s-a pronunțat încă, reclamantul are posibilitatea să ceară aceleiași autorități jurisdicționale sau alteia competente să decidă măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Astfel de măsuri de protecție provizorie pot consta *fie în suspendarea în tot sau în parte a executării actului administrativ, fie în ordonarea restabilirii, în tot sau în parte, a situației care exista în momentul când actul administrativ a fost dat, fie să impună administrației orice obligație corespunzătoare, ținând cont de atribuțiile autorității jurisdicționale*[1].

§ 29. Alte aspecte procedurale

Potrivit art. 13 din Legea nr. 554/2004, în forma modificată prin Legea nr. 212/2018, la primirea acțiunii, instanța va dispune citarea părților. Autoritatea publică emitentă are obligația să comunice, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei. Instanța poate să solicite emitentului orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

În același mod procedează instanța și în cazul refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri.

În cazul cererilor în care calitatea de reclamant aparține Avocatului Poporului sau Ministerului Public, *instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat, împreună cu documentația care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.*

În situația în care autoritatea pârâtă nu trimite, la termenul stabilit de instanță, lucrările pe care aceasta i le-a cerut, conducătorul autorității publice va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de amendă judiciară, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată.

Soluțiile la care se poate opri instanța, potrivit art. 18 din lege, **sunt în strânsă corelație cu obiectul cererii, instanța putând admite, în tot sau în parte, acțiunea sau putând să o respingă,** de asemenea **în totalitate sau parțial.**

[1] E. Albu, *Dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 229-230.

Astfel, art. 18, în alin. (1) prevede **următoarele soluții** la care se poate opri instanța, atunci când obiectul acțiunii îl formează un act administrativ unilateral:

a) să anuleze actul, în tot sau în parte;

b) să oblige autoritatea publică să emită actul administrativ ori să elibereze un alt înscris sau să efectueze o operațiune administrativă;

c) concomitent cu una din cele două soluții, instanța are posibilitatea să se pronunțe și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății;

d) în cazul soluționării cererii, **instanța va putea să se pronunțe și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale** cauzate, dacă reclamantul a cerut acest lucru.

Consacrarea posibilității de a se acorda *„daune morale"* a reprezentat un element de noutate în vechea reglementare, menținut, firește, și în actuala lege a contenciosului administrativ. Sintagma evocă despăgubirile care se acordă pentru **atingerile aduse onoarei, demnității sau reputației, vieții intime, familiale sau private ori dreptului la imagine.**

Cum precizează doctrina *„din interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 18 alin. (3), în corelație cu normele cuprinse în art. 8 din Lege, (...) rezultă că instanța poate acorda despăgubiri pentru prejudiciul moral sau material numai în cazul acțiunilor în contencios subiectiv, deoarece acțiunile întemeiate pe încălcarea unui interes legitim public pot avea ca obiect numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă"*[1].

În cazul în care obiectul acțiunii îl constituie un **contract administrativ,** în funcție de starea de fapt, instanța poate: dispune anularea în tot sau în parte a contractului; obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații; suplini consimțământul uneia dintre părți, dacă interesul public o cere; obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale.

Potrivit art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004[2], la soluționarea cererilor poate participa și reprezentantul Ministerului Public, de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor. Anterior formei actuale, textul prevede că **soluționarea cererilor în contencios administrativ se face fără participarea reprezentantului Ministerului Public.**

El a fost însă declarat neconstituțional prin Decizia nr. 65 din 25 ianuarie 2007[3]. Curtea a considerat că *„în lipsa posibilității procurorului de a participa la judecarea cererilor în contencios administrativ, se produce o nepermisă restrângere a rolului său constituțional, dar cum printr-o lege nu se poate restrânge sfera de aplicabilitate a unui text constituțional, este evidentă neconstituționalitatea art. 1 alin. (9) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004"*.

---

[1] G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ, op. cit.*, p. 503.

[2] Textul a fost modificat de pct. 2 al art. I din Legea nr. 262/2007.

[3] Publicată în M. Of. nr. 107 din 13 februarie 2007.

§ 30. Recursul[1] şi căile extraordinare de atac[2]

Recursul în materie de contencios administrativ poate fi de competenţa **Curţilor de Apel** (dacă în fond s-a pronunţat tribunalul) sau a **Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie** (dacă fondul a fost judecat de Curtea de Apel), secţiile de contencios administrativ şi fiscal ale acestora.

Termenul de recurs este de **15 zile de la comunicare** şi este **suspensiv de executare** [art. 20 alin. (1) şi (2)][3].

În cazul în care se admite recursul, soluţia este casată şi se rejudecă litigiul în fond. Atunci când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se trimite, o singură dată, la această instanţă. În cazul în care judecata în primă instanţă s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond.

Prin Legea nr. 76/2012 a fost modificat articolul 20 alin. (3) , care reglementează **procedura de soluţionare a recursului,** problemă pe care am prezentat-o deja[4]. În forma actuală, regimul juridic al recursului prezintă următoarele trăsături definitorii:

a) ca în orice alte acţiuni, şi în cazul acţiunilor în contenciosul administrativ, soluţionarea recursului se poate face prin admiterea acestuia sau respingerea acestuia, în tot sau în parte;

b) în cazul în care recursul este admis iar hotărârea instanţei de fond este casată, regula este aceea că **instanţa de recurs este cea care va rejudeca acţiunea în fund;**

c) prin **excepţie** de la această regulă, **în cazul casării sentinţei pronunţată de instanţa de fond, instanţa de recurs va trimite cauza spre rejudecare la instanţa de**

---

[1] Art. 20 Recursul

(1) Hotărârea pronunţată în primă instanţă poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare. [Alin. (1) al art. 20 a fost modificat de pct. 29 al art. I din Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. (2) Recursul suspendă executarea şi se judecă de urgenţă. (3) În cazul admiterii recursului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond. Când hotărârea primei instanţe a fost pronunţată fără a se judeca fondul ori dacă judecata s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât şi la dezbaterea fondului, cauza se va trimite, o singură dată, la această instanţă. În cazul în care judecata în primă instanţă s-a făcut în lipsa părţii care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanţa de recurs, casând sentinţa, va rejudeca litigiul în fond. (Textul a fost modificat de punctul 54 din Legea nr. 76/2012].

[2] Art. 21 Căile extraordinare de atac. (1) Abrogat. [Alin. (1) al art. 21 a fost abrogat de pct. 5 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012].

(2) Abrogat.

Alin. (2) al art. 21 a fost abrogat de art. unic din Legea nr. 299/2011, publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011. A se vedea şi Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 8 din 18 octombrie 2010, publicată în M. Of. nr. 416 din 14 iunie 2011 conform căreia, a atribui Curţii Constituţionale prerogativa de a repune în vigoare dispoziţii legale de incriminare abrogate ar însemna să i se recunoască acestei autorităţi un rol legislativ activ, ceea ce ar contraveni înseşi reglementărilor din propria sa lege organică, inclusiv prevederilor de ordin constituţional existente în materie.

[3] Articolul 20 alin. (1) a fost modificat prin Legea nr. 262/2007. Anterior, el făcuse obiectul controlului de constituţionalitate *a posteriori*, iar prin Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006, Curtea l-a declarat neconstituţional.

[4] A se vedea partea consacrată modificărilor aduse de Legea nr. 76/2012 asupra Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

fond în cazul în care aceasta nu a judecat fondul sau judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului;

d) în cazul în care judecata s-a făcut în lipsa părții care a fost nelegal citată la administrarea probelor, dar a fost legal citată la dezbaterea fondului, instanța de fond va casa sentința și va rejudeca fondul.

Legea nr. 554/2004, în forma inițială, mai consacra o formă specială a recursului, **recursul în situații deosebite**[1], care a fost abrogată prin Legea nr. 262/2007 și înlocuită cu dispoziții referitoare la **căile extraordinare de atac.** Potrivit art. 21, în forma rezultată prin modificările aduse de Legea nr. 262/2007, împotriva soluțiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ, se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă. Prin alin. (2) al art. 21 **a fost introdus un motiv de revizuire neprevăzut de Codul de procedură civilă și care se adaugă motivelor prevăzute de acesta,** reprezentat de *pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar, reglementat de articolul 148 alin. (2) coroborat cu articolul 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea, temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.* Precizăm că prin art. 148 alin. (2), nou introdus în urma revizuirii Constituției, ca și întregul titlu din care face parte referitor la *„integrarea euroatlantică"*, a fost consacrată norma conform căreia, *ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.* Prioritatea subzistă și în cazul *aderării la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene.* Este prima lege prin care se transpune în practică principiul priorității dreptului Uniunii Europene asupra dispozițiilor contrare din legislația internă prevăzut de Constituția revizuită și republicată, ca o consecință a dobândirii de către România a statutului de membru al Uniunii Europene.

Principiul aplicării prioritare a dreptului Uniunii Europene este prevăzut și de art. 4 C. pr. civ., conform căruia *„în materiile reglementate de prezentul Cod, normele obligatorii din dreptul Uniunii Europene se aplică în mod corespunzător, indiferent de calitatea sau statutul părților"*[2].

---

[1] Astfel, articolul 21 recunoștea recurentului posibilitatea ca, în situații deosebite cum ar fi împlinirea termenului până la care își poate valorifica dreptul pretins, să solicite președintelui instanței competente să soluționeze recursul și să stabilească termenul de judecată a recursului, chiar înainte de primirea dosarului. În acest scop se formula o cerere de fixare a unui termen de urgență care, însoțită de dovada înregistrării recursului la instanța de fond, se soluționa în termen de 24 de ore de la prezentarea acesteia președintelui instanței de recurs. Soluția prin care cererea era admisă se comunică instanței de fond, care era obligată să redacteze hotărârea atacată, să o comunice părților, să expedieze dosarul într-un termen de 5 zile. Motivarea recursului se putea face, sub sancțiunea nulității pentru tardivitate, în termen de două zile de la comunicare. Procedura de citare a părților și de comunicare a motivelor de recurs urma să se efectueze cu prescurtarea termenului de 48 de ore, prin agent procedural sau prin orice mijloc rapid de comunicare a informațiilor scrise.

[2] Aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485 din 15 iulie 2010, pus în aplicare prin Legea nr. 76/2012, publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012 și republicată în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012 și în M. Of nr. 247 din 10 aprilie 2015.

Alin. (2) al art. 21 din Legea nr. 554/2004 a fost abrogat prin Legea nr. 299/2011[1] Această lege a fost declarată neconstituțională prin Decizia nr. Nr 1039 din 5 decembrie 2012[2] și s-a constatat de asemenea că prevederile art. 21 alin. (2) teza întâia din Legea nr. 554/2004 sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs, cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, atunci când nu evocă fondul cauzei[3].

Alin. (2) al articolului 21 a fost repus în vigoare, în forma avută înainte de adoptarea Legii nr. 299/2011 și prin declararea neconstituțională a dispozițiilor tezei a doua a alin. (2) al art. 21, conform Deciziei nr. 1609 din 9 decembrie 2010 a Curții Constituționale[4].

Conținutul art. 21 a fost modificat prin Legea nr. 212/2018, el având în prezent următorul conținut. În alin. (1) se prevăd următoarele: *„Constituie motiv de revizuire, care se adaugă celor prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea unei hotărâri rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României".* Constatăm că textul actual are o formulare mult mai succintă decât cel anterior, o parte din dispozițiile procedurale pe care le conținea fiind în prezent transferate în alin. (3) conform căruia *„Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive și se soluționază de urgență și cu precădere".*

Prin alin. (2) se prevede că *„Sunt supuse revizuirii, pentru motivul de revizuire prevăzut la alin. (1) și hotărârile definitive care nu evocă fondul".*

§ 31. Executarea sentințelor pronunțate

Regimul executării sentințelor judecătorești se regăsește în capitolul III[5] din Legea nr. 554/2004, cu modificările aduse prin Legea nr. 212/2018, care *„se referă la condițiile*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 916 din 22 decembrie 2011.

[2] Publicată în M. Of. nr. 61 din 29 ianuarie 2013.

[3] Prin urmare, conform art. 147 alin. (1) din Constituție, dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, dacă în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. În concluzie, în intervalul 29 ianuarie 2013-15 martie 2013, dispozițiile Legii nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea 554/2004, în ansamblul său, precum și dispozițiile art. 21 alin. (2) teza a doua din Legea nr. 554/2004, au fost suspendate de drept, încetându-și efectele juridice începând cu data de 16 martie 2013, întrucât legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea prevederilor atacate.

[4] Publicată în M. Of. nr. 70 din 27 ianuarie 2011.

[5] Cap. III Procedura de executare. Art. 22 Titlul executoriu Hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit prezentei legi sunt titluri executorii. Art. 22 a fost modificat de pct. 6 al art. 54 din Legea nr. 76 din 24 mai 2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. Art. 23 Obligația publicării Hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare. Art. 23 a fost modificat de pct. 32 al art. I din Legea nr. 262 din 19 iulie 2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007. Art. 24 Obligația executării (1) Dacă în urma admiterii acțiunii autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii

în care poate fi aplicată sancțiunea amenzii pentru neexecutarea hotărârii definitive și acordate penalitățile și despăgubirile, precum și la procedura de judecată a cererilor formulate de creditorii care solicită aplicarea procedurii speciale de executare în materie de contencios administrativ și fiscal"[1].

Articolul 22 alin. (1) în forma în care a fost modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede că *hotărârile judecătorești definitive pronunțate potrivit prevederilor prezentei legi, sunt titluri executorii.*

În doctrină se apreciază că *„(...) ab initio, principiul în materia executării hotărârilor judecătorești îl reprezintă executarea de bunăvoie a acestor hotărâri, iar executarea silită reprezintă excepția"*[2].

Legea actuală aduce o inovație care este revoluționară pentru sistemul nostru de drept și prin care se tranșează o problemă amplu dezbătută în doctrină, referitoare la **efectele juridice ale unei hotărâri judecătorești prin care se anulează acte administrative cu caracter normativ.** De regulă, hotărârile judecătorești produc efecte *inter partes litigantes.* În ceea ce privește **hotărârile care privesc acte administrative normative,** s-a exprimat opinia ca **efectele acestora să fie general obligatorii.** Aceasta deoarece **atâta vreme cât actul anulat produce efecte juridice general obligatorii, este firesc ca și hotărârea judecătorească prin care este desființat să producă același gen de efecte.** În acest spirit, articolul 23 prevede că *hotărârile judecătorești definitive și irevocabile, prin care s-a anulat, **în tot sau în parte,** un act administrativ cu caracter normativ, sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. **Acestea se publică obligatoriu, după motivare, la solicitarea instanțelor,** în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicitate*[3].

Spre deosebire de formularea inițială din lege, care permitea interpretarea că publicarea hotărârilor respective are loc numai în măsura în care solicită acest lucru reclamantul sau instanța de executare, în urma modificărilor aduse prin Legea nr. 262/2007 se prevede **caracterul obligatoriu al publicării, la solicitarea instanțelor.**

---

definitive și irevocabile se face în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii irevocabile a hotărârii. (2) În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la penalități, în condițiile art. 894 din Codul de procedură civilă. Alin. (2) al art. 24 a fost modificat de pct. 7 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. (2^1) Dispozițiile Codului de procedură civilă privind executarea silită rămân aplicabile. Alin. (2^1) al art. 24 a fost introdus de pct. 8 al art. 54 din Legea nr. 76 din 24 mai 2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012. (3) Abrogat. Alin. (3) al art. 24 a fost abrogat de art. 160 din Legea nr. 187 din 24 octombrie 2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012. Art. 24 a fost modificat de pct. 33 al art. I din Legea nr. 262/2007, publicată în M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007.

[1] V. Gherasim-Proca, *Analiza modificărilor legislative aduse prin Legea nr. 212/2018 cu privire la procedura specială de executare silită reglementată prin Legea nr. 554/2004,* în RDP nr. 3/2018, p. 121.

[2] A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016, p. 98.

[3] Pentru exemplificare, a se vedea sentința civilă nr. 4660 din 5 iulie 2011 a Curții de Apel București (SCAF) publicată în M. Of. din 19 ianuarie 2015 prin care a fost anulată în parte H.G. nr. 737/2010 în ceea ce privește metodologia de recalculare a pensiilor de serviciu ale personalului auxiliar din cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor.

Cu privire la acest text s-a pronunțat Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 10/2015[1], prin care a statuat că respectivele dispoziții se *„interpretează în sensul că hotărârea judecătorească definitivă/irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, care la data hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești"*. Această soluție este *o confirmare jurisprudențială a teoriei tradiționale din doctrina administrativă*[2], potrivit căreia *anularea unui act administrativ are ca efect nulitatea tuturor actelor juridice ulterioare care au fost condiționate, sub aspectul legalității lor, de existența actului administrativ*[3]. Se atrage însă atenția că *„ea se referă doar la actele administrative individuale aflate deja în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești, emise în baza actului administrativ normativ anulat cu efecte general obligatorii"*[4].

Regimul juridic al **obligației de executare** este reglementat de articolul 24 astfel cum a fost inițial modificat prin Legea nr. 76/2012 și ulterior, Legea nr. 138/2014[5] și Legea nr. 212/2018. Textul prevede că **executarea hotărârii definitive se face de bună voie** în termenul prevăzut în cuprinsul hotărârii, iar în lipsa termenului, în maxim 30 de zile de la rămânerea definitivă a hotărârii.

Dacă nu se execută de bună voie obligația de către debitor, se trece la executarea silită, parcurgându-se procedura prevăzută de art. 24 alin. (3) și (5) ale Legii nr. 554/2004[6]. Elementul de noutate adus de Legea nr. 212/2018 constă în faptul că se impune ca neexecutarea să se producă *în mod culpabil*. Această sintagmă este utilizată și în alin. (4) al art. 24, care prevede că *„Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării hotărârii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorului, **în mod culpabil**, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 C. pr. civ., despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației"*.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 458 din 25 iunie 2015.

[2] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelația nulitate-revocare-inexistență. Aspecte controversate în doctrină, legislație și jurisprudență, art. cit.* p. 142.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, ed. a IV-a, vol. II, p. 82.

[4] D. Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelația nulitate-revocare-inexistență. Aspecte controversate în doctrină, legislație și jurisprudență, art. cit.* p. 142.

[5] Publicată în M. Of. nr. 753 din 16 octombrie 2014.

[6] Articolul 24 alin. (3) și (5) au următorul conținut: *„Obligația executării (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă.(5) În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executări civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților"*.

Instanța de executare, în materia contenciosului administrativ, este **cea care a soluționat fondul litigiului.** Aceasta aplică sancțiunea și penalitățile prevăzute de art. 24 alin. (3), fără a fi nevoie de formulă executorie și de încuviințarea executării silite de către executorul judecătoresc. Cererile prevăzute în art. 24 alin. (3) și (4) se judecă de urgență, în camera de consiliu, fiind scutite de taxa de timbru.

Hotărârea pronunțată se supune doar **recursului,** declarat în 5 zile de la comunicare.

Prin Decizia nr. 898 din 17 decembrie 2015[1], Curtea Constituțională a declarat neconstituțională prevederea articolului 24 alin. (3) care făcea referire la caracterul *„definitiv"* al încheierii prin care instanța aplica conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul minim pe economie pe zi întârziere, iar reclamantului îi acorda penalități, în cazul nepunerii în executare a hotărârii judecătorești[2].

§ 32. Controlul judecătoresc al actelor administrative pe calea excepției de nelegalitate a actului

Regimul juridic al excepțiilor procesuale este reglementat în Codul de procedură civilă în articolele 245-248. Potrivit articolului 248, excepția procesuală este mijlocul prin care, în condițiile legii, partea interesată, procurorul sau instanța invocă, fără să pună în discuție fondul dreptului, neregularități procedurale privitoare la compunerea completului sau constituirea instanței, competența instanței ori la procedura de judecată sau lipsuri referitoare la dreptul la acțiune, urmărind, după caz, declinarea competenței, amânarea judecății, refacerea unor acte ori anularea, respingerea sau perimarea cererii.

În doctrină s-a exprimat teza conform căreia expresia de *„nelegalitate"* asociată acestei excepții este cea mai riguroasă, având în vedere faptul că acest concept semnifică ***„ceea ce nu este prevăzut de lege"***, în vreme ce noțiunea de ilegalitate evocă ceva ***„care nu este în conformitate cu legea, care încalcă legea"***[3]. De aici, concluzia autorului că a accepta actuala denumire a noțiunii, respectiv „excepția de nelegalitate", nu înseamnă altceva decât a înfrânge în conținut principiul legalității, ceea ce ar fi nu numai inadmisibil, ci și greu de explicat. Autorul optează, astfel, pentru formula *„excepția de ilegalitate"*, însă, dată fiind consacrarea legală de care se bucură cea de-a doua expresie, o utilizează pe aceasta.

Dacă în cele mai multe cazuri contenciosul administrativ se exercită pe calea acțiunii directe (în anularea actului administrativ sau în obligarea autorității pârâte la adoptarea unei conduite prescrise de lege ca, de exemplu, emiterea unui act administrativ sau a altui înscris), sunt și situații în care contenciosul administrativ poate fi exercitat pe cale indirectă, având ca scop doar înlăturarea unui act administrativ unilateral (de autoritate) din soluționarea unui litigiu judecătoresc[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 148 din 26 februarie 2016.

[2] În conformitate cu dispozițiile art. 147 din Constituție, în perioada 26 februarie 2016 – 11 aprilie 2016, prevederile declarate neconstituționale au fost suspendate de drept, iar după 12 aprilie 2016 și-au încetat efectele juridice, deoarece legiuitorul nu a intervenit pentru modificarea actelor atacate.

[3] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, p. 94.

[4] A. Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Dreptul nr. 3/2006, p. 110.

Excepția de nelegalitate reprezintă, potrivit doctrinei, *o apărare pe care o parte într-un proces o face împotriva unui act administrativ ilegal ce are incidență într-o anumită cauză*[1].

Doctrina actuală o definește ca fiind instituția tradițională a contenciosului administrativ, reglementată expres și salutar pentru prima dată prin Legea nr. 554/2004, cu modificările care i s-au adus prin Legea nr. 262/2007, care permite, în cadrul unei proceduri suple, cercetarea legalității unui act administrativ unilateral pe cale de excepție în cadrul unui proces pornit pentru alte motive decât cele care vizează anularea respectivului act[2].

Nelegalitatea actului administrativ mai poate fi însă invocată și pe cale de excepție. Articolul 4^3 din Legea nr. 554/2004 a fost modificat substanțial de prevederile Legii nr. 76/2012. În forma actuală, textul are următorul conținut: *„Excepția de nelegalitate (1) Legalitatea unui act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. (2) Instanța învestită cu fondul litigiului și în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate, constatând că de actul administrativ cu caracter individual depinde soluționarea litigiului pe fond, este competentă să se pronunțe asupra excepției, fie printr-o încheiere interlocutorie, fie prin hotărârea pe care o va pronunța în cauză. În situația în care instanța se pronunță asupra excepției de nelegalitate prin încheiere interlocutorie, aceasta poate fi atacată odată cu fondul. (3) În cazul în care a constatat nelegalitatea actului administrativ cu caracter individual, instanța în fața căreia a fost invocată excepția de nelegalitate va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. (4) Actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiect al excepției de nelegalitate. Controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anulare, în condițiile prevăzute de prezenta lege"*.

După cum ne-am exprimat deja în partea consacrată modificărilor produse de Legea nr. 76/2012 asupra Legii nr. 554/2014, prin modificarea intervenită s-a realizat o schimbare de esență a regimului juridic al excepției de nelegalitate, în sensul că **judecătorul fondului a devenit și judecătorul excepției.**

În doctrină s-a considerat că *„într-un atare caz, ne aflăm într-o situație neconstituțională, dat fiind faptul că noi considerăm că potrivit filozofiei contenciosului administrativ, exercitarea controlului de legalitate asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează pe calea contenciosului administrativ, indiferent dacă ne referim la controlul direct sau controlul indirect"*[4].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 677.

[2] G. Bîrsan, B. Georgescu, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual*, în RDP nr. 2/2006, p. 65.

[3] Art. 4 a fost modificat de pct. 1 al art. 54 din Legea nr. 76/2012 publicată în M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012.

[4] C. Stoian, *Contenciosul administrativ din perspectiva revizuirii Constituției*, în *Tendințe.....op. cit.*, p. 459 (pp. 459-461). Acest lucru o determină pe autoare să facă propunerea de a fi reformulat articolul 126 alin. (6) din Constituție astfel *„Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ este **garantat atât în forma directă, cât și în cea indirectă**, pe cale de excepție. Fraza a doua a textului rămâne neschimbată. În formula propusă, s-ar prevedea ca ambele forme de control, inclusiv excepția de nelegalitate să se exercite pe calea contenciosului administrative"*.

În prezent constatăm următoarele dimensiuni ale regimului juridic al excepției de nelegalitate:

a) excepția de nelegalitate **poate viza orice act administrativ individual, indiferent de data emiterii lui.** O asemenea precizare a fost introdusă prin Legea nr. 262/2007, pentru a întări specificul pe care aceasta îl prezintă, anume acela că poate viza orice act administrativ, neprezentând importanță data când a fost emis acel act, spre deosebire de controlul direct pe calea unei acțiuni adresată instanțelor de contencios administrativ, pentru care este esențială data emiterii actului, pentru că în raport de aceasta se calculează termenele maxime de introducere a acțiunii.

Articolul 4 alin. (4) al Legii nr. 554/2004 prevede că *„actele administrative cu caracter normativ nu pot forma obiectul excepției de nelegalitate". Aceasta deoarece „controlul judecătoresc al actelor administrative cu caracter normativ se exercită de către instanța de contencios administrativ, în cadrul acțiunii în anulare în condițiile prevăzute de lege".* Textul a făcut obiectul controlului de constituționalitate *a posteriori,* Curtea respingând ca neîntemeiată excepția, prin Decizia nr. 646 din 11 noiembrie 2014[1]. În motivare Curtea a arătat, printre altele, că *„tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul dând eficiență prevederilor constituționale ale art. 126 alin. (6), a atribuit competență materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanței de contencios administrativ (...)".*

Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal *„și-a cristalizat jurisprudența, în sensul că, în pofida acestei inadvertențe legislative* – se face referire la faptul că articolul 4 alin. (1) – face vorbire doar despre actul administrativ individual, nu și cel normativ, – subl. ns. – *excepția de nelegalitate poate fi invocată și cu privire la actele administrative cu caracter normativ, pentru considerente ce țin de respectarea principiului de drept potrivit căruia legea se interpretează în sensul de a produce efecte și a principiului coerenței legislative"*[2].

Exemplificarea vizează o speță interesantă[3] prin care s-a soluționat excepția de nelegalitate a articolului 156 alin. (6) din Statutul pentru organizarea și funcționarea Bisericii Ortodoxe Române recunoscut prin H.G. nr. 53/2008[4] în raport de prevederile art. 23 și 26 din Legea nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor[5]. Cauza a fost soluționată în fond prin Sentința civilă nr. 392 din 5 decembrie 2012 a Curții de Apel Iași, SCAF, iar în recurs prin Decizia nr. 5999 din 28 iunie 2013 a ÎCCJ (SCAF).

Articolul 156 alin. (6) din Statutul B.O.R., aprobat prin H.G. nr. 53/2008 prevede că *„În virtutea autonomiei cultelor, prevăzută de lege, și a competențelor specifice lor, instanțele de judecată bisericească soluționează probleme de disciplină internă, iar*

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 32 din 15 ianuarie 2015.

[2] G.V. Bîrsan, *Cuvânt introductiv* la lucrarea G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, 2007-2008,* Ed. Hamangiu, București, 2009, pp. VI-VII.

[3] E. Marin, *Examen de practică judiciară a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 3/2014, pp. 144-148.

[4] Publicată în M. Of. nr. 50 din 22 ianuarie 2008.

[5] Republicată în M. Of. nr. 201 din 21 martie 2014.

hotărârile instanţelor bisericeşti la toate nivelurile nu sunt atacabile în faţa instanţelor civile". Reclamantul devenit apoi recurent a susţinut, în apărare, că Biserica nu este stat în stat, neavând un cod al muncii diferit de cel de drept comun, iar articolul 21 alin. (2) din Constituţie prevede că nicio lege nu poate îngrădi exercitarea dreptului unei persoane de a se adresa justiţiei.

Remarcăm folosirea, improprie, în opinia noastră, a termenului de *„instanţe bisericeşti"*, în contextul în care termenul *„instanţă"* este specific pentru instanţele judiciare. Instanţa de fond a respins excepţia, apreciind că interpretarea articolului nr. 156 din Statutul B.O.R., trebuie realizată în contextul întregului cuprins al articolului, precum şi prin prisma dispoziţiilor articolului 23 şi 26 alin. (3) din Legea nr. 489/2006.

Trebuie să stabilim, mai întâi, dacă, sub aspectul **naturii juridice a actului care a făcut obiectul excepţiei,** acesta este un act **individual** sau **normativ.** Răspunsul este neîndoielnic, în sensul că **actul administrativ vizat de excepţie este un act administrativ cu caracter normativ.** În această cauză, în opinia noastră, instanţele de fond şi de recurs, nici nu trebuiau să treacă la judecarea pe fond a excepţiei, ci să o respingă din start, ca inadmisibilă.

Soluţiile pronunţate în această cauză relevă concepţia de principiu care a fost consacrată prin **jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,** conform căreia excepţia de nelegalitate poate viza, în egală măsură, acte administrative cu caracter normativ şi individual, soluţie cu care, în principiu, nu putem fi de acord, având în vedere textul expres al legii.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (SCAF), soluţionând recursul, **l-a respins,** considerând soluţia instanţei de fond temeinică şi legală prin raportare la normele legale cu forţă juridică superioară, respectiv dispoziţiile articolului 23 şi 26 din Legea nr. 489/2006, la jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului şi la cea a Curţii Constituţionale. Astfel, Curtea Constituţională a statuat[1] pronunţându-se asupra constituţionalităţii articolului 26 alin. (1)-(3) din Legea nr. 489/2006, că *„instanţele de judecată nu sunt competente să exercite funcţia de înfăptuitor al justiţiei în cadrul cultelor religioase pentru acte de încălcare a disciplinei interne, deoarece răspunderea juridică în materie nu este reglementată prin norme juridice de drept comun, ci prin norme juridice proprii acelor culte".*

A fost invocată şi jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului care în cauza *Golder vs. Regatul Unit,* a statuat că *„dreptul de acces la tribunal nu este absolut. Fiind vorba de un drept pe care Convenţia l-a recunoscut fără să-l definească în sensul restrâns al cuvântului, există posibilitatea limitării lui".*

Nu contestăm soluţia pe fond, dimpotrivă o împărtăşim şi am menţionat-o pentru caracterul interesant al argumentelor invocate. Problema care este însă criticabilă şi rămâne astfel este faptul că *se soluţionează pe fond o excepţie care priveşte un act administrativ normativ,* în condiţiile în care, conform articolului 4 din Legea nr. 554/2004, **obiectul excepţiilor de neconstituţionalitate pot viza doar acte administrative cu caracter individual.**

[1] Prin Decizia nr. 640 din 10 iunie 2008, publicată în M. Of. nr. 506 din 4 iulie 2008 şi Decizia nr. 797 din 3 iulie 2008, publicată în M. Of. nr. 575 din 30 iulie 2008.

b) excepția de nelegalitate **poate fi invocată oricând**, ea având caracter **imprescriptibil**[1]. În jurisprudența anterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal și în doctrină s-a conturat opinia conform căreia **legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter normativ poate fi cercetată oricând, pe calea excepției de nelegalitate invocată într-un litigiu având ca obiect contestația formulată împotriva unui act administrativ unilateral cu caracter normativ**[2]. În schimb, *în privința actelor administrative unilaterale cu caracter individual sunt incidente dispozițiile art. 11 alin. (2) și (5) din Legea nr. 554/2004, care stabilesc termenul de decădere de un 1 de la data emiterii actului*[3]. Astfel, prin Decizia nr. 3080 din 15 iunie 2007, Înalta Curte de Casație și Justiție (SCAF) a admis excepția de nelegalitate referitoare la H.G. nr. 794/1997 privind constituirea, administrarea și utilizarea Fondului de contrapartidă. Instanța supremă a statuat că **excepția de nelegalitate, recunoscută tradițional ca mijloc procesual de apărare, poate fi invocată oricând în privința actelor administrative cu caracter normativ, indiferent dacă acestea sunt emise anterior sau ulterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ**[4].

În ceea ce ne privește, nu am împărtășit această concepție și apreciem că nu se poate realiza o extrapolare *tale-quale* a termenelor care vizează introducerea unei acțiuni în contenciosul administrativ cu cele care trebuie să guverneze invocarea unei excepții de nelegalitate. În opinia noastră, indiferent că avem în vedere un act administrativ normativ sau individual, excepția de nelegalitate ar putea fi invocată oricând, fără a fi supusă unor termene. A gândi altfel înseamnă a afecta posibilitatea de protecție a cetățeanului împotriva actelor administrative unilaterale, ceea ce nu poate fi acceptat. Cu toate acestea, după cum am arătat deja, obiectul excepției de nelegalitate este restrâns, în prezent, doar la actele administrative individuale.

După adoptarea Legii nr. 262/2007, legalitatea actelor administrative normative poate fi pusă în discuție doar prin promovarea unei acțiuni directe în anulare, acțiune care poate fi introdusă oricând.

În doctrină se arată faptul că, întrucât în art. 241 TCE este prevăzut faptul că obiect al excepției de nelegalitate îl constituie actele cu caracter general (normativ), se poate spune că legiuitorul român nu respectă cerința impusă de procesul de armonizare legislativă în spațiul european, deși îi revine această obligație ca stat membru al Uniunii Europene[5].

c) îndeplinirea **condiției ca soluționarea litigiului pe fond să depindă de actul administrativ care face obiectul excepției**, ceea ce determină **instanța în fața căreia s-a ridicat excepția să verifice admisibilitatea în principiu a acesteia.**

Pentru înțelegerea acestei condiții, invocăm o problemă interesantă ridicată în **practica instanțelor judecătorești**[6]. Petentul F.N. a formulat o plângere prin care a

---

[1] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ*, în Dreptul nr. 11/2009, p. 102.

[2] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.*, în RDP nr. 2/2006, p. 61.

[3] G. Bîrsan, B. Georgescu, *art. cit.*, în RDP nr. 2/2006, p. 62.

[4] G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, op. cit.*, pp. 171-175.

[5] I. Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 163.

[6] Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de Contencios Administrativ și Fiscal, Decizia nr. 2227 din 14 aprilie 2011.

solicitat obligarea Administrației Penitenciarelor de a înregistra și de a trimite două plicuri preplătite primite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în fața judecătorului delegat de pe lângă Penitenciarul de maximă siguranță Arad[1]. Acesta *a respins cererea,* considerând că *nu s-a încălcat dreptul la corespondență,* deoarece *în incinta penitenciarului erau montate cutii poștale, al căror conținut era ridicat periodic de furnizorul de servicii poștale.* Petentul a contestat decizia la Judecătoria Arad, unde *petentul ar fi făcut referire la nelegalitatea articolului 52 dintr-o lege din 2006, a articolului 3 din Decizia Administrației Naționale a Penitenciarelor (ANP) nr. 478/26 06 2006 și a unor articole din Decizia ANP nr. 499 (nu se menționează anul emiterii).* După ce petentul, la solicitarea Judecătoriei Arad, a precizat care este obiectul excepției de nelegalitate, dosarul a fost trimis Curții de Apel Timișoara, spre competentă soluționare a excepției.

Precizăm că în ceea ce privește **o eventuală excepție a unui articol de lege,** aceasta este în principiu **inadmisibilă,** deoarece **un text de lege nu poate face obiectul unei excepții de nelegalitate.** Excepția de nelegalitate poate să vizeze numai un **act administrativ.** Curtea de Apel Timișoara, prin **sentința civilă nr. 31 din 25 01 2011,** a constatat *nelegală sesizarea instanței și a dispus restituirea dosarului la Judecătoria Arad pentru continuarea judecății.* Pentru a se pronunța astfel, instanța a reținut că *încheierea prin care a fost sesizată nu a fost motivată, nu precizează obiectul excepției de nelegalitate, deși petentul, la termenul din 2 12 2010 a precizat că înțelege să invoce nelegalitatea unor articole dintr-o decizie a ANP, dintr-un ordin de zi al penitenciarului, o Hotărâre de Guvern și Ordin al Ministrului Justiției.*

Împotriva sentinței instanței de fond, reclamantul a declarat **recurs,** care a fost respins prin **decizia nr. 2227/2011** a ÎCCJ (SCAF) pe considerentul că *instanța de fond are obligația, în ipoteza în care constată că de actul administrativ considerat nelegal depinde judecarea cauzei, să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă, prin **încheiere motivată.*** În cuprinsul încheierii, instanța care soluționează fondul trebuie ***să arate, să denumească actele administrative considerate nelegale și să demonstreze legătura lor cu fondul cauzei.***

O asemenea obligație subzistă indiferent de partea care a invocat excepția.

Constatăm că în speța comentată se pun în discuție **condiția legăturii dintre actul administrativ care face obiectul excepției și cauza dedusă judecății,** precum și **obligația instanței de fond în fața căreia se invocă excepția** (în cazul de față a fost vorba de o instanță penală, având în vedere că petentul se afla în faza de executare a unei pedepse privative de libertate) **de a motiva prin încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ competentă să se pronunțe asupra excepției, o asemenea legătură.**

Ar mai fi de discutat, în opinia noastră, **temeinicia hotărârii** sub aspectul **suportării de către petent a omisiunii instanței de fond de a motiva o asemenea legătură.** Dacă nu ar fi fost mai corect să aibă loc **o casare cu trimitere,** în sensul ca instanța de fond să fie obligată să-și motiveze încheierea.

Cu privire la condiția existenței raportului de dependență între soluționarea fondului litigiului în cadrul căruia se ridică excepția și legalitatea actului administrativ cu privire la

[1] E. Albu, *Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr. 3/2011, pp. 120-130.

care invocă excepția de nelegalitate s-a pronunțat Înalta Curte de Casație și Justiție prin mai multe decizii, dintre care amintim Decizia nr. 181 din 16 ianuarie 2009, Decizia nr. 1266 din 6 martie 2009 și Decizia Decizia nr. 3264 din 11 iunie 2009[1].

Astfel, Înalta Curte a statuat că *excepția de nelegalitate este un mijloc procesual de apărare care tinde la înlăturarea efectelor actului administrativ contestat din litigiul determinat supus judecății în cadrul căruia se invocă excepția, iar nu la anularea actului administrativ. De aceea,* ***excepția de nelegalitate este supusă condiției existenței unui raport de dependență între soluția ce urmează a fi dată litigiului de fond și actul administrativ unilateral vizat de excepție.***

În ceea ce privește **actele administrative cu caracter individual,** în jurisprudența Înaltei Curți (SCAF) s-a conturat practica potrivit căreia *este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la acte administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în considerarea principiului stabilității raporturilor juridice și a securității juridice, precum și a principiului neretroactivității legii civile, consacrat de art. 15 alin (2) din Constituție, republicată* [2]. În ceea ce ne privește, nu împărtășim această soluție, în contextul în care avem o dispoziție expresă a legii, iar de esența regimului juridic al excepției de nelegalitate este nu să anuleze un act administrativ, ci să-l înlăture din soluționarea unei cauze.

Pot face obiectul excepției de nelegalitate două categorii de acte administrative, din punct de vedere al momentului emiterii lor: **acte administrative emise anterior intrării în vigoare a legii,** pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu actele normative în vigoare la data emiterii actelor care fac obiectul excepției** și **acte administrative emise ulterior intrării în vigoare a legii,** pentru care **legalitatea lor va fi cercetată în raport cu dispozițiile actualei legi cadru în materie.**

d) **invocarea excepției** se poate face **de către părțile interesate sau din oficiu;**

e) în cazul în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția a constatat nelegalitatea actului, ea va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată. Observăm că **excepția de nelegalitate nu are ca efect anularea actului, ci înlăturarea din cauză a actului a cărui nelegalitate a fost constatată.** În literatura de specialitate a fost sesizată ipoteza în care *mai mult decât o simplă legătură cu cauza, actul administrativ prezintă caracterul unui element esențial, intrinsec al procesului pe fond*[3]. Exemplu, un litigiu penal care vizează săvârșirea de către un funcționar public a faptei de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor, prevăzută de art. 246 C. pen., care poate avea loc și *prin îndeplinirea în mod defectuos, cu bună știință, a unui act de către funcționarul public.* Pe cale de excepție, într-un asemenea litigiu se poate dovedi legalitatea sau nelegalitatea actului, iar infracțiunea există numai dacă se va constata că actul este nelegal. Pe cale de consecință, *dacă actul de a cărui nelegalitate depinde însăși existența faptei penale, va fi considerat că nu a fost emis niciodată, atunci se impune cu necesitate a considera că nici fapta în discuție nu a fost săvârșită vreodată, impunându-se în continuare pronunțarea unei*

---

[1] G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, Jurisprudența Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* Ed. Hamangiu, București, 2011, pp. 14-15.

[2] Decizia nr. 1619 din 16 martie 2007 și nr. 1833 din 29 martie 2007, în G.V. Bîrsan, B. Georgescu, *Excepția de nelegalitate, op. cit.,* pp. 46-52.

[3] D. Dumitrescu, V. Verginică, *Excepția de nelegalitate – probleme de admisibilitate și alte observații procedurale,* în RDP nr. 4/2006, p. 84.

soluții de achitare pentru motivul prevăzut de art. 10 alin. (1) lit. a) C. pr. pen.: fapta nu există[1].

În ceea ce privește **condițiile de invocare** a excepției de nelegalitate, care odată îndeplinite, devin condiții de admisibilitate a excepției, în doctrină[2] au fost identificate mai multe categorii, la care subscriem:

a) invocarea excepției se poate face **oricând**, ea având caracter imprescriptibil;

b) spre deosebire de excepția de neconstituționalitate, care poate fi invocată și în fața instanțelor de arbitraj comercial, **excepția de nelegalitate poate fi ridicată numai în fața unei instanțe judecătorești,** însă în doctrină s-a pus în discuție perspectiva ca o asemenea excepție să poată fi ridicată și în fața unui organ arbitral[3];

c) excepția de nelegalitate **poate fi ridicată fie de instanță**, din oficiu, fie **la cerere de una sau mai multe părți dintr-un proces**;

d) instanța trebuie să constate **dacă de actul administrativ care face obiectul excepției depinde judecarea fondului litigiului,** adică să existe o legătură intrinsecă între actul administrativ care face obiectul excepției și cauza dedusă judecății[4];

e) actul vizat de excepție **să nu fie un act exceptat de la controlul de legalitate pe calea acțiunii în anulare**;

f) excepția de nelegalitate **poate fi ridicată atât în fond, cât și în căile ordinare sau extraordinare de atac.**

Cu privire la acest aspect s-a pronunțat Î.C.C.J., Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prin Decizia nr. 36/2016[5], *„problema de drept pusă în discuție s-a referit la dispozițiile art. 4 din Legea nr. 554/2004 pentru a se stabili dacă acestea conțin vreo limitare cu privire la momentul la care poate fi invocată excepția de nelegalitate"*[6]. Înalta Curte a statuat în sensul că *„prevederile referitoare la excepția de nelegalitate cuprinse în art. 4 din Legea nr. 554/2004 (...), permit invocarea excepției direct în recurs"*[7].

---

[1] D. Dumitrescu, V. Verginică, *art. cit.*, p. 85.

[2] L. Chiriac, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ*, în Dreptul nr. 11/2009, pp. 113-116.

[3] G.L. Goga, *Excepția de nelegalitate. Evoluție legislativă și reglementare actuală*, în RDP nr. 4/2017, p. 106-113.

[4] C. Grigoraș, *Contenciosul ...., op.cit.*, p. 139.

[5] Publicată în M. Of. nr. 104 din 7 februarie 2017.

[6] Ș. Mirică, *Excepția de nelegalitate. Evoluție legislativă și reglementare actuală*, în RDP nr. 4/2017, p. 123.

[7] *Ibidem*, p. 123.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Categoria drepturilor-garanții este formată din dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică şi dreptul de petiționare;

b) categoria drepturilor-garanții este formată din dreptul la accesul liber la justiție şi libertatea de exprimare.

2. Art. 21 din Constituție creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ, respectiv libertățile şi interesele;

b) art. 21 din Constituție creează cadrul general al valorilor care pot fi ocrotite prin justiție, inclusiv în cadrul litigiilor de contencios administrativ, respectiv drepturile şi interesele legitime.

3. a) Instituția contenciosului administrativ reprezintă unul dintre domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat legilor constituționale;

b) instituția contenciosului administrativ reprezintă unul dintre domeniile pe care legiuitorul constituant le-a rezervat reglementării legii ordinare;

4. Calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ o poate avea numai o persoană fizică dotată cu capacitate deplină de exercițiu;

b) calitatea de reclamant în litigiile de contencios administrativ o poate avea numai o persoană juridică dotată cu personalitate juridică;

5. a) Procedura administrativă prealabilă are, de regulă, caracter facultativ;

b) procedura administrativă prealabilă are, de regulă, caracter obligatoriu.

6. a) Recursul grațios se exercită la aceeaşi autoritate care a emis/adoptat sau încheiat actul administrativ vătămător;

b) recursul grațios se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea.

7. a) Recursul ierarhic se exercită la aceeaşi autoritate care a emis/adoptat sau încheiat actul administrativ vătămător;

b) recursul ierarhic se exercită la organul ierarhic superior organului care a produs vătămarea.

8. a) Litigiile de contencios administrativ au două grade de jurisdicție, fondul şi apelul;

b) litigiile de contencios administrativ au două grade de jurisdicție, fondul şi recursul.

9. a) Pot fi atacate în justiție numai actele administrative normative;
b) pot fi atacate în justiție numai actele administrative individuale.

10. a) Pe calea contenciosului administrativ se pot obține numai despăgubiri cu caracter material;
b) pe calea contenciosului administrativ se pot obține atât despăgubiri cu caracter material, cât și despăgubiri cu caracter moral.

11. a) Instanțe judecătorești competente să judece litigiile de contencios administrativ se constituie în cadrul tribunalelor și al judecătoriilor;
b) instanțe judecătorești competente să judece litigiile de contencios administrativ se constituie în cadrul tribunalelor, al curților de apel și al Înaltei Curți de Casație și Justiție.

12. a) Obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ îl poate reprezenta anularea unui act administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei;
b) obiectul unei acțiuni în contenciosul administrativ îl poate reprezenta anularea unui act administrativ, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei.

13. a) Actuala lege a contenciosului administrativ recunoaște numai contenciosul subiectiv;
b) actuala lege a contenciosului administrativ recunoaște atât contenciosul subiectiv, cât și pe cel obiectiv.

14. a) Acțiunea în contencios administrativ poate fi formulată împotriva autorității de la care emană actul și a funcționarului public, indiferent de obiectul acțiunii;
b) acțiunea în contencios administrativ poate fi formulată împotriva autorității de la care emană actul și a funcționarului public, atunci când se solicită plata unor despăgubiri.

15. a) Acțiunea în contenciosul administrativ poate fi introdusă numai de persoana vătămată într-un drept sau interes legitim;
b) acțiunea în contenciosul administrativ poate fi introdusă de persoana vătămată într-un drept sau interes legitim, de o terță persoană vătămată printr-un act administrativ individual adresat altei persoane, dar și de o autoritate publică, în condițiile legii.

16. a) Caracterul de contencios de plină jurisdicție al contenciosului administrativ este conferit de obiectul litigiilor de contencios administrativ;
b) caracterul de contencios de plină jurisdicție al contenciosului administrativ este conferit de procedura de urmat într-un litigiu de contencios administrativ.

17. a) Procedura administrativă prealabilă poate să îmbrace numai forma recursului grațios;
b) procedura administrativă prealabilă poate să îmbrace atât forma recursului grațios, cât și a recursului ierarhic.

18. a) Excepția de nelegalitate poate fi invocată în termen de maxim 3 luni de la emiterea actului;

b) excepția de nelegalitate poate fi invocată în termen de cel mult un an de la emiterea actului.

19. a) Pe calea contenciosului administrativ pot fi atacate actele administrative emise/adoptate/încheiate de orice autoritate publică;

b) pe calea contenciosului administrativ pot fi atacate actele administrative emise/adoptate/încheiate de autoritățile administrative.

20. a) Sunt exceptate de la exercitarea unei acțiuni în contenciosul administrativ actele de comandament cu caracter militar;

b) sunt exceptate de la exercitarea unei acțiuni în contenciosul administrativ toate actele care emană de la structurile militare.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXI

NOŢIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ŞI SERVICIU PUBLIC POTRIVIT CONSTITUŢIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REVIZUITĂ ŞI REPUBLICATĂ

I. Generalităţi

§ 1. Istoric[1]

În istoria omenirii, proprietatea a jucat un rol deosebit de important, iar verbul „a avea" evocă pornirea instinctuală a omului şi legătura indisolubilă a individului cu proprietatea[2]. În toate statele au existat concepte specifice care să evoce aceste realităţi juridice şi economice. Etimologia termenului se regăseşte *„în latinescul dominium/dominus (stăpânire/stăpân) evocând, în esenţă, un ansamblu de bunuri aparţinând persoanelor morale de drept public"*[3].

În ţara noastră, regăsim termenii de *bun public*, *proprietate obştească*, *proprietatea obştei săteşti*, *domeniu public*. Cele două Regulamente Organice, al Valahiei şi al Moldovei au şi meritul de a fi primele acte juridice care consacră termenul de *domeniu public* într-o accepţiune apropiată celei actuale. Astfel, în capitolul consacrat *„finanţelor"* din cele două Regulamente Organice regăsim menţionate, ca surse de venit, şi *domeniile statului*. Tot aici este recunoscută ideea de *uz public*, precum şi distincţia între *târguri publice* şi *târguri private*.

O etapă distinctă în fundamentarea legislativă a conceptului de *domeniu public* este reprezentată de legiuirile adoptate de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, dintre care menţionăm *Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene nr. 396/1864*, *Legea pentru regularea proprietăţii rurale din 1864* şi *Legea nr. 1378/1864 pentru expropriaţiune pentru cauză de utilitate publică*. Prin aceste reglementări nu numai că se fundamentează noţiunea de *domeniu public*, dar se identifică şi *bunurile care aparţin domeniului public judeţean*, separat de cele care constituie *domeniul comunal*, precum şi *regimul juridic al expropriaţiunii pentru cauză de utilitate publică*. Prin *Legea de secularizare a averilor mănăstireşti din 1863* s-a declarat că toate averile mănăstireşti din România sunt şi rămân averi ale statului, alcătuindu-se astfel *domeniul privat* al acestuia[4].

---

[1] Pentru o dezvoltare a acestei problematici, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri private, op. cit.*, 2001, Capitolul II – *Privire asupra evoluţiei istorice a noţiunii de domeniu public.*

[2] E. Aramă, G. Coca, *Dreptul de proprietate şi interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor*, în RDP nr. 1/2008, p. 58.

[3] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.*, 2015, p. 141 şi nota de subsol nr. 1.

[4] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, vol. II, p. 258.

Codul civil din 1864, deşi consacra noţiunea de domeniu public şi dependinţele acestuia, nu reuşea o clarificare conceptuală, el limitându-se să preia dispoziţii ale Codului Civil francez din 1804. Tot în 1864 se instituie *Domeniul Coroanei*, în care sunt incluse anumite bunuri imobiliare, asupra cărora Coroana avea un drept de folosinţă, fără să fie obligată să plătească vreo cauţiune sau impozit către stat, iar imobilele care compuneau acest domeniu erau declarate *inalienabile* şi *imprescriptibile*[1].

În epoca modernă, constituţiile statelor, inclusiv cea a României din 1866, au declarat proprietatea, de orice natură, sacră şi inviolabilă. Constituţiile României din 1866, 1923 şi 1938 aveau să conţină reglementări exprese sau implicite privind proprietatea cu cele două componente ale sale, proprietate publică şi proprietate privată, cât şi pe cea de domeniu public, precum şi regimul exproprierii pentru cauză de utilitate publică. În ţările democratice ale lumii, au fost consacrate garanţii pentru prevenirea abuzurilor la care poate fi supus dreptul de proprietate, cu ocazia exproprierilor. Astfel, încă din 1789, odată cu adoptarea Declaraţiei franceze a drepturilor omului şi cetăţeanului s-a discutat despre pericolul producerii unor exagerări şi chiar abuzuri cu ocazia exproprierilor, iar unul dintre deputaţi a cerut chiar înlocuirea sintagmei **utilitate publică** prin **necesitate publică,** pentru a accentua că dacă există sau nu **utilitate publică** se poate controla numai de legiuitor, apoi şi de judecător, dacă se justifică prin **interes general,** spre a restrânge, în acest fel, la maximum **exproprierea** de **deposedare nejustificată** şi de **abuzuri**[2].

În perioada regimului totalitar, ideea de proprietate publică este considerată incompatibilă cu specificul acestui regim, ceea ce face ca ea să fie căzută în desuetudine. Însă în realitate instituţia nu a dispărut, ea fiind înlocuită cu *proprietatea socialistă a întregului popor,* care poate fi considerată o formă specifică de regăsire a ideii de domenialitate publică în regimul totalitar[3]. În această perioadă, autorităţile nu doar au îngrădit dreptul de proprietate prin nenumărate restricţii ale exerciţiului său, dar l-au şi suprimat prin **naţionalizare,** adică prin **expropriere forţată,** fără despăgubiri, secolul XX caracterizându-se printr-o tragică limitare a unuia dintre cele mai vechi şi mai importante drepturi fundamentale ale omului, respectiv dreptul de proprietate[4].

Înţelegerea regimului proprietăţii, care poate fi deţinută de stat sau unitatea administrativ-teritorială, trebuie raportată la **personalitatea juridică a acestora.** Pornind da la faptul că statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate atât bunuri publice, cât şi bunuri private, s-a fundamentat teza **dublei personalităţi a statului** în privinţa gestionării bunurilor sale: atunci când gestionează bunurile din domeniul public, statul şi unitatea administrativ-teritorială acţionează în virtutea **personalităţii lor de drept public,** iar când gestionează bunurile din domeniul lor privat, acţionează în virtutea personalităţii lor de drept privat[5]. De aici, ideea unei **capacităţi de drept civil** şi a **unei capacităţi de drept public,** recunoscută în doctrină[6], consacrată şi de vechea lege a

[1] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri private,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001, pp. 59-61.

[2] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 59.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. I, p. 157.

[4] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 59.

[5] G. del Vecchio, *Lecţii de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, 1995, p. 217.

[6] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All Beck, vol. II, ed. a IV-a, Bucureşti, 2005, p. 171.

administrației publice locale, în prezent abrogată[1], care, în art. 4, prevedea „comunele, orașele și județele sunt persoane juridice (...). Ca persoane juridice civile au în proprietate bunuri din domeniul privat, iar ca persoane juridice de drept public sunt proprietare ale bunurilor domeniului public de interes local, potrivit legii".

Cea de-a doua teză este acea a **unicității personalității statului și unității administrativ-teritoriale,** fundamentată pe faptul că nu este de conceput ca aceeași entitate să aibă două personalități juridice, una de drept public și alta de drept privat, în funcție de actele juridice pe care le emite sau atribuțiile pe care le exercită[2]. Această teorie e susținută și de actuala Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, care în art. 21 alin. (1) prevede că „Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină și patrimoniu propriu (...)".

§ 2. Concepte

Între instituțiile de tradiție ale dreptului administrativ, care au stârnit controverse de-a lungul timpului, asupra cărora continuă să aibă loc ample dezbateri în doctrina din țara noastră și din alte state este și cea de **domeniu public.**

Interesul pentru această instituție nu este pur teoretic, ci este determinat de implicațiile pe care modul în care este ea înțeleasă le are în planul realităților economice, sociale și chiar politice din fiecare țară. Goana după profit nu a putut să facă abstracție de faptul că există, în fiecare stat, anumite bunuri care, prin specificul lor, nu pot fi apropriate, nu pot fi deținute de persoanele fizice sau juridice, ci doar de statul sau unitățile administrativ-teritoriale respective sau, deși pot fi deținute și de particulari, ele se supun unor reguli de protecție din partea statului, pe care aceștia au obligația să le respecte[3].

Actuala lege fundamentală nu uzitează sintagma de *„domeniu public"*, ci aceea de *proprietate,* sub cele două forme ale sale, *proprietatea publică* și *proprietatea privată.*

Noțiunile nu sunt sinonime, între domeniu public și proprietatea publică existând o relație de la întreg la parte, dat fiind faptul că **în domeniul public se includ, pe lângă bunurile proprietate publică, și anumite bunuri private, care prin semnificația lor artistică, științifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenența la domeniul public, ceea ce atrage un regim juridic specific, în care normele de drept public se suprapun peste cele de drept privat, având un rol dominant față de acestea din urmă.**

Susținem astfel teza domeniului public în accepțiunea *lato sensu*, care include, pe lângă proprietatea publică și anumite bunuri private, care a fost fundamentată de profesorul Antonie Iorgovan.

Se teoretizează chiar existența unui **drept administrativ al bunurilor, parte componentă a dreptului public,** care reprezintă *acea subramură a dreptului administrativ care cuprinde normele juridice care reglementează situația juridică a bunurilor administrației publice și regimul domenial aplicabil acestora*[4].

---

[1] Legea nr. 69/1991, publicată în M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991; republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996, abrogată prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.

[2] C.S. Săraru, *Capacitatea autorităților de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, p. 101.

[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 123.

[4] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 13.

§ 3. Reglementare constituțională

În ceea ce privește **reglementarea constituțională a proprietății,** apreciem că **putem avea în vedere două categorii de dispoziții constituționale:**

a) dispoziții în care se reglementează expres instituția proprietății, cele două articole-cadru 44 și 136;

b) dispoziții în care regăsim proprietatea reglementată implicit, exemplu art. 135 intitulat *„economia"*, articolul 138 intitulat *„bugetul public național"*, art. 56 care reglementează *„contribuțiile financiare"* etc.

Prezintă relevanță pentru materia noastră și pentru instituția pe care o analizăm, **art. 44, plasat în titlul II,** consacrat *drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor* și intitulat *„dreptul de proprietate privată"* **și 136,** reglementat în titlul IV intitulat *„economia și finanțele"* și denumit *„proprietatea"*.

Din analiza conținutului celor două texte, a locului unde sunt plasate în Constituție, rezultă că prin actuala lege fundamentală se consacră două sedii materiei proprietății și anume:

– **un sediu general,** prin **art. 136,** unde regăsim *dispoziții privind tipurile de proprietate, titularii acesteia, sfera proprietății publice* etc., unde *proprietatea ne apare mai mult în accepțiunea ei economică;*

– **un sediu special, art. 44,** unde *proprietatea ne apare mai mult în accepțiunea sa juridică, de drept fundamental al cetățeanului român în actualul sistem constituțional și legal.*

Aceasta a fost și opțiunea Comisiei de redactare a Proiectului Constituției, să consacre, printr-un articol, configurația de ansamblu a proprietății în sistemul constituțional actual, iar prin alt articol, dreptul fundamental de proprietate al cetățeanului în actualul sistem constituțional[1].

Actualul articol 44 a suferit modificări consistente prin revizuirea din 2003. Mai întâi s-a consacrat norma conform căreia **proprietatea privată este garantată,** și nu doar dreptul de proprietate privată, cum era prevăzut în versiunea inițială a Constituției.

În al doilea rând, a fost modificată prevederea care interzicea cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească terenuri în România. În forma actuală, alin. (2) al articolului 44 prevede că *„Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal, indiferent de titular. **Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute de legea organică, precum și prin moștenire legală".***

Constatăm că, potrivit actualului conținut al art. 44 alin. (2), **cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor în România, însă acest drept se va putea exercita numai în condițiile care vor rezulta din procesul de aderare a țării noastre la Uniunea Europeană și din alte tratate la care România**

[1] Pentru dezvoltări asupra concepției avută în vedere încă din perioada de redactare a tezelor și apoi, a proiectului, v. A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției,* Ed. Vatra Românească, Târgu-Mureș, 1998, pp. 772-773 și 780.

este sau va deveni parte, şi numai pe bază de reciprocitate[1]. Printr-o lege organică urma să se stabilească modul de dobândire a proprietăţii terenurilor de către cetăţenii străini şi apatrizi[2], care între timp s-a adoptat.

Din analiza logico-sistematică a conţinutului art. 44 alin. (2) teza a doua, rezultă următorul **regim juridic al dreptului cetăţenilor străini şi apatrizilor de a putea dobândi în proprietate terenuri în România:**

a) este recunoscută, de principiu, posibilitatea cetăţenilor străini şi a apatrizilor de a dobândi terenuri în România;

b) modul de exercitare a acestei posibilităţi este reglementat prin lege organică;

c) dreptul cetăţenilor străini şi al apatrizilor de a dobândi terenuri în proprietate în România se va putea exercita numai în condiţiile aderării României la Uniunea Europeană şi numai în condiţiile care vor fi prevăzute prin actele de aderare sau prin alte tratate internaţionale la care România este parte,

d) dobândirea acestui drept se va putea realiza numai în condiţii de reciprocitate, ceea ce înseamnă că şi cetăţenii români vor putea să beneficieze de posibilitatea de a dobândi în proprietate terenuri în statele pentru care ţara noastră recunoaşte un asemenea drept cetăţenilor lor.

Constituţia nu face astfel distincţie între cetăţenii statelor membre ale Uniunii Europene care vor avea vocaţia de a dobândi acest drept de proprietate şi cetăţenii altor state, ceea ce înseamnă, indiscutabil, că toţi cetăţenii străini sau apatrizi vor putea beneficia de acest drept[3], dacă sunt respectate condiţiile prevăzute de textul constituţional şi dezvoltate de legea organică la care acesta face trimitere.

e) în sfârşit, Constituţia recunoaşte ambele modalităţi de dobândire a dreptului de proprietate, atât prin acte încheiate *inter vivos*, cât şi prin acte întocmite *mortis causa*. În ceea ce priveşte a doua posibilitate, constatăm că **prin Constituţie se recunoaşte numai moştenirea legală, nu şi cea testamentară,** soluţie care este de natură să contribuie la păstrarea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către subiecţii de drept cu cetăţenie sau naţionalitate română.

II. Repere în determinarea statutului constituţional general al proprietăţii

§ 4. Prevederi constituţionale exprese, implicite, corelaţia dintre ele

I) Pentru o analiză logică, ***vom recurge mai întâi la analiza art. 136 din Constituţie, deci a sediului general***, care are următorul conţinut:

(1) Proprietatea este publică sau privată.

Din acest alineat desprindem *structura proprietăţii în actualul sistem constituţional şi anume, privată şi publică. În actualul sistem proprietatea privată este regula şi cea publică excepţia.*

---

[1] C. Ionescu, *Constituţia României, Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare*, *op. cit.*, p. 63.

[2] În prezent, este vorba despre Legea nr. 312/2005, publicată în M. Of. nr. 1008 din 14 noiembrie 2005.

[3] C. Ionescu, *Constituţia României, Legea de revizuire comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare*, *op. cit.*, p. 65.

Rezultă că, acestea fiind singurele forme de proprietate admise de Constituție, nu putem, în prezent, să mai vorbim despre „proprietatea statului" ca tip de proprietate de sine stătător, ci despre *proprietatea publică sau privată a statului (sau a unității administrativ-teritoriale).*

(2) Proprietatea publică este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.

În prezent, constituantul român recunoaște doi titulari ai proprietății publice, respectiv *statul și unitatea administrativ-teritorială.* Deși textul nu precizează și nici altele nu prevăd expres, *înțelegem că elementul de distincție între cele două tipuri de titulari este cel al* ***interesului*** *corespunzător bunului, fiind vorba despre* ***bunuri de interes național****, care vor intra în domeniul public al statului și* ***bunuri de interes local*** *(comunal, orășenesc sau județean) care vor intra în proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale.* Se prevede de asemenea garantarea și ocrotirea proprietății publice.

(3) Bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național, plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite de legea organică, fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

În acest alineat regăsim delimitată *sfera proprietății publice.* Bunurile care aparțin domeniului public, din punctul de vedere al izvorului juridic care le conferă acest regim, sunt *fie bunuri stabilite de Constituție, fie bunuri stabilite prin legea organică la care trimite Constituția.*

Referitor la **delimitarea sferei bunurilor proprietate publică,** din analiza comparativă a textului constituțional din 1991 și a celui din 2003, vom constata că există **unele diferențe de fond,** nu numai de formă. Astfel, constituantul din 2003 a eliminat din sfera proprietății publice *căile de comunicație,* pe considerentul privatizării unor servicii publice (gaze, energie, apă), inclusiv al bunurilor necesare pentru funcționarea acestor servicii publice[1]. Eliminarea din enumerarea textului constituțional a *căilor de comunicație* a fost considerată necesară de către Comisia de revizuire a Constituției, pe considerentul că prin natura lor, unele căi de comunicație, cum ar fi conductele de gaz, petrol sau linii de energie electrică pot fi și în proprietatea privată, astfel încât textul în formularea din 1991 conducea la blocaje de netrecut în procesul de privatizare a anumitor domenii și, corespunzător, în procesul de negociere în vederea închiderii Capitolelor de aderare la Uniunea Europeană[2].

O altă diferență constă în **reformularea modului de redactare a unor categorii de bunuri.** Astfel, *bogățiile de orice natură ale subsolului* au devenit, în versiunea din 2003, *bogățiile de interes public ale subsolului,* tocmai pentru a se scoate în evidență că proprietatea publică se stabilește în considerațiunea interesului general, iar expresia *apele cu potențial energetic valorificabil și acelea care pot fi folosite în interes public* a devenit *apele cu potențial energetic valorificabil de interes național,* o formulare mai sintetică, prin care categoria de bun este menținută, dar îi este asociată ideea de interes național[3].

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 75.

[2] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații,* Ed. All Beck, București, 2004, p. 293.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, op. cit.*, p. 293.

(4) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile. În condițiile legii organice, ele pot fi date în administrare unei regii autonome ori instituții publice sau pot fi concesionate ori închiriate; de asemenea, ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.

Caracterul inalienabil al proprietății publice nu exclude, ci, dimpotrivă, îngăduie existența unor modalități juridice de valorificare a acestei proprietăți, care, ca natură juridică, sunt *contracte administrative.*

(5) Proprietatea privată este inviolabilă, în condițiile legii organice.

Dacă prin alineatul anterior, teza întâia, se consacra *una dintre trăsăturile fundamentale ale proprietății publice, și anume inalienabilitatea,* prin ultimul alineat al art. 136 se consacră *una dintre trăsăturile fundamentale ale proprietății private, și anume inviolabilitatea, care trebuie însă să se realizeze „în condițiile legii organice".*

Rezultă că acest caracter *nu este absolut, că exercițiul inviolabilității trebuie raportat la limitele instituite prin lege.*

Se impune coroborarea acestui ultim alineat atât cu art. 44 alin. (3), (4) și (5) care reglementează instituțiile **exproprierii pentru cauză de utilitate publică** și ale **posibilității folosirii subsolului oricărui imobil pentru lucrări de interes general,** cât și cu art. 53, care reglementează **cadrul general al restrângerii oricărui drept sau libertăți,** inclusiv a dreptului fundamental de proprietate privată, prevăzut de art. 44.

După cum se subliniază în doctrina de specialitate, chiar dacă dreptul de proprietate, ca drept fundamental al omului, este stimulentul cel mai puternic al activității omenești și măsura cea mai evidentă a capacității, a posibilităților de creație și de afirmare ale fiecăruia, care în ultimă instanță converg spre realizarea binelui general, totuși există un motiv care justifică anumite limitări ale acestui drept, și anume **interesul general**[1].

În accepțiunea europeană, **exproprierea** impune aceleași condiții, recunoscute tradițional în regimul acestei instituții, respectiv: *utilitatea publică să fie determinată prin lege; despăgubirea trebuie să fie justă și prealabilă exproprierii,* astfel încât *suma plătită să nu fie inferioară valorii adevărate a bunului.* Prin jurisprudența europeană s-au configurat și anumite reguli cu privire la expropriere, și anume: *să se determine necesitatea exproprierii; să se constate adecvarea măsurii la scopul urmărit* și *să se stabilească* ***proporționalitatea*** *între limitările aduse proprietății și avantajele primite*[2].

II) ***Cel de-al doilea reper constituțional este,*** în opinia noastră, *o sinteză a celui anterior,* și anume ***gruparea pe categorii a dispozițiilor art. 136,*** care determină identificarea următoarelor categorii de dispoziții:

a) dispoziții cu privire la *structura* (tipologia)[3] proprietății, privată și publică;

b) dispoziții cu privire la *protecția pe care statul o asigură proprietății publice,* fiind vorba despre *ocrotirea și garantarea* acesteia;

c) dispoziții cu privire la *titularii* proprietății publice, **statul** și **unitatea administrativ-teritorială.**

Acești titulari sunt expres și limitativ prevăzuți de Constituție. Constituția nu cuprinde însă nicio dispoziție specială cu privire la titularii proprietății private. Rezultă că

[1] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 60.
[2] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 62.
[3] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 165.

nu se impune nicio calitate specială a acestora, că proprietatea privată poate fi deținută de orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, inclusiv statul și unitatea administrativ-teritorială.

d) dispoziții cu privire la *sfera* proprietății publice, înțelegând că aceasta poate fi determinată *prin Constituție sau prin legea organică la care trimite aceasta.* Rezultă că restul bunurilor care nu aparțin, potrivit Constituției sau legii organice, proprietății publice, vor aparține proprietății private.

e) dispoziții cu privire la *regimul juridic al celor două tipuri de proprietate*, respectiv:

– *inalienabilitatea* pentru proprietatea publică;

– *inviolabilitatea* pentru proprietatea privată.

f) dispoziții cu privire la *mijloacele de punere în valoare a proprietății publice,* fiind vorba despre *darea în administrare, concesionarea, închirierea* și *darea în folosință gratuită.*

III) *Cel de-al treilea reper îl reprezintă luarea în considerare, în analiza sediilor proprietății și a altor dispoziții constituționale.*

Astfel, art. 136 este plasat după art. 135 care consacră caracterul de piață al economiei și sarcinile ce revin statului din acest caracter. Specific unei economii de piață este ca bunurile *să se afle în circuitul civil,* să facă deci obiectul unor acte juridice între diferite subiecte de drept. Printre aceste sarcini regăsim *„exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național"*. Constatăm că art. 135 lit. d) face vorbire despre *„resurse naturale"*, pe când art. 136 vorbește despre *„bogățiile de interes public ale subsolului"*.

IV) *Cel de-al patrulea reper îl reprezintă teza fundamentală potrivit căreia, în actualul sistem constituțional și legal în România, proprietatea privată este regula, iar cea publică excepția.*

În susținerea acestei teze pot fi aduse următoarele argumente:

a) sfera proprietății publice este expres determinată de Constituție sau de legea organică la care trimite aceasta, rezultând, a contrario, că *restul bunurilor care nu aparțin proprietății publice urmează să reprezinte bunuri proprietate privată.*

b) titularii proprietății publice sunt de asemenea expres prevăzuți de Constituție.

Dacă *proprietatea publică nu poate fi deținută decât de stat sau de unitatea administrativ-teritorială, proprietatea privată poate aparține oricărui subiect de drept, persoană juridică sau persoană fizică, cetățean român, străin sau apatrid, cu anumite excepții, inclusiv statului sau unității administrativ-teritoriale.*

V) *Cel de-al cincilea reper considerăm a fi acela că, deși Constituantul român nu consacră expres sintagma de domeniu public, credem că se poate vorbi despre o consacrare implicită a acesteia, ca un corolar al ideilor exprimate până în prezent.*

Aceasta poate fi dedusă, în primul rând, *din regimul constituțional al proprietății publice,* care reprezintă cea mai mare parte din sfera domeniului public, dar și *din cel al proprietății private în ansamblul ei, deci implicit a acelei proprietăți private care este inclusă în sfera domeniului public și care se supune unui regim juridic mixt, de drept public și de drept privat, în care regimul de drept public este predominant.*

VI) ***Cel de-al șaselea reper constituțional este acela că statul și unitatea administrativ-teritorială au două domenii:***

– *un domeniu public,* supus unui regim de putere publică și care le conferă statutul de persoane juridice de drept public;

– *un domeniu privat* supus dreptului comun, dacă prin lege nu se prevede altfel, situație în care statul și unitatea administrativ-teritorială au statut de persoane juridice de drept privat.

Dacă proprietatea publică a statului și a unității administrativ-teritoriale este în prezent reglementat de Codul civil și de Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, domeniul privat al acestora este, *de lege lata,* fără o reglementare expresă, însă *de lege ferenda* acest neajuns urmează a fi înlăturat prin adoptarea Codului administrativ, care consacră partea a V-a a sa *exercitării* ***dreptului de proprietate publică și privată*** *a statului și a unității administrativ-teritoriale.*

Noțiunea de *domeniu public al unității administrativ-teritoriale* o regăsim definită în unele acte normative, precum O.G. nr. 71/2002 privind organizarea și funcționatrea serviciilor publice de administrare a domeniului public și privat de interes local[1], prin art. 2 lit. b), ca reprezentând *totalitatea bunurilor mobile și imobile aflate în proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, care potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau sau interes public local sau județean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliilor locale sau prin hotărâre a consiliilor județene și care nu au fost declarate prin lege bunuri de uz sau interes public național*[2].

Din coroborarea tuturor acestor prevederi rezultă că prin modul de redactare, Constituția actuală consacră un sistem al proprietății specific economiei de piață, în care dreptul de proprietate este fundamental în asigurarea activității și inițiativei agenților economici și realizării funcției sociale a proprietății, ea înscriindu-se, și din acest punct de vedere, în spiritul constituționalismului european actual[3]. Statul și ceilalți titulari ai puterii publice au obligația să respecte proprietatea, care în sistemul românesc actual este atât **garantată,** cât și **ocrotită,** și să se abțină de la orice acțiuni care ar putea aduce atingere acestui drept. Legiuitorul este singurul care poate afecta dreptul de proprietate, însă doar în situația în care urmărește un **obiectiv de interes general,** iar intervenția lui nu trebuie să depășească limitele impuse de norma constituțională, astfel încât să nu fie o disproporție manifestă în ceea ce privește utilitate publică, iar caracterul just al despăgubirii impune respectarea proporționalității stricte între valoarea bunului și suma primită cu titlu de despăgubire[4].

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 648 din 31 august 2002.

[2] Pentru dezvoltări a se vedea D. Vulpașcu, *Reglementarea procedurală a desfășurării de activități comerciale pe domeniul public al municipiului București,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 334.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită, op. cit.* p. 296.

[4] E. Aramă, G. Coca, *art. cit.,* p. 63.

III. Regimul constituţional al proprietăţii publice. Relaţia domeniu public – proprietate publică

§ 5. Scara domenialităţii publice

Am avut ocazia să precizăm, încă de la începutul analizei, că împărtăşim viziunea conform căreia între cele două concepte, şi implicit realităţi juridice, este o **relaţie de la genul proxim la diferenţa specifică.**

Actuala Constituţie a României are un merit incontestabil în a tranşa dispute celebre exprimate de-a lungul timpului în această materie, pe care ne-am îngădui să le reţinem astfel:

A) se stabileşte ***care sunt titularii proprietăţii publice,*** neputând fi vorba, cum dispune art. 136 alin. (2) decât despre **stat** sau **unitatea administrativ-teritorială.**

Vom identifica astfel o *proprietate publică a statului,* care cuprinde bunurile de interes naţional şi *una a unităţii administrativ-teritoriale* (comună, oraş sau judeţ), care cuprinde bunurile de interes local.

B) se stabileşte de către Constituantul român *ce bunuri intră în sfera proprietăţii publice,* ***fără a epuiza toate bunurile care o compun.*** **Se lasă posibilitatea ca prin lege organică această sferă să poată fi extinsă.**

Legea organică la care trimite textul constituţional este reprezentată de Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică[1]. Conţinutul acestei legi a fost substanţial modificat prin actualul Cod civil, aprobat prin Legea nr. 287/2009[2], care a fost republicat[3] în temeiul art. 218 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil[4], care i-a adus şi importante modificări.

C) din *opoziţia dintre regimul juridic de putere aplicabil unor categorii de bunuri şi regimul juridic de drept comun aplicabil proprietăţii private,* rezultă, logic, ***existenţa a două domenii, un domeniu public şi unul privat.*** Noţiunea de domeniu public, la rândul ei, nu se limitează doar la bunurile proprietate publică. Ea mai include şi unele bunuri proprietate privată care au o semnificaţie specială, care justifică apartenenţa la domeniul public[5]. Această structură hibridă a domeniului public este tratată de doctrină prin sintagma **„scara domenialităţii"**. Ea evocă, în opinia noastră:

1) reprezentarea în planul acestei realităţi juridice a unei **„scări" cu mai multe „trepte"** pe care sunt plasate **două categorii de bunuri, publice şi private;**

2) aceste bunuri sunt supuse unui regim general de putere publică, ***regim care însă îmbracă două forme:***

a) regim *exclusiv de putere*, pentru bunurile proprietate publică;

---

[1] Textul iniţial al legii a fost publicat în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Titlul Legii nr. 213/1998 a fost modificat prin pct. 1 al art. 89, Secţiunea a 3-a, Cap. V din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

[2] Publicată iniţial în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009.

[3] Republicarea s-a făcut în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011.

[4] Publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

[5] Cu privire la fundamentarea conceptelor de domeniu public în accepţiune *lato sensu* şi *stricto sensu*, v. V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *Reguli de protecţie domenială aplicabile unor bunuri proprietate privată, op. cit.*, 2001, pp. 17-23.

b) regim *mixt,* combinaţie între regimul de putere şi regimul de drept comun care continuă să guverneze bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public; între aceste două tipuri de regimuri juridice există „subtrepte", respectiv preeminenţa regimului de putere asupra celui de drept comun;

3) bunurilor domeniului public le corespund mai multe tipuri de drepturi:

– un *drept de proprietate publică,* aparţinând statului sau unităţii administrativ-teritoriale pentru bunurile proprietate publică;

– un *drept de proprietate privată,* pentru bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public, al cărui titular poate fi oricare subiect de drept, persoană fizică sau juridică deţinătoare a unui asemenea bun;

– un *drept de pază şi protecţie,* pentru bunurile proprietate privată, exercitat de reprezentantul statului sau unităţii administrativ-teritoriale.

4) bunurile domeniului public diferă şi din punct de vedere al titularilor.

O primă categorie de titulari o *reprezintă statul şi unitatea administrativ-teritorială* pentru bunurile proprietate publică din domeniul public.

O situaţie specială au bunurile proprietate privată, cu privire la care identificăm două categorii de titulari: ***titularii dreptului de proprietate privată,*** *care pot fi reprezentaţi de orice subiect de drept şi* ***titularii dreptului de pază şi protecţie,*** *reprezentaţi de persoana juridică stabilită potrivit legii să acţioneze în numele statului pentru a exercita aceste prerogative.*

D) legiuitorul constituant, în ceea ce priveşte proprietatea publică, a avut grijă să o declare, pe de o parte, *inalienabilă,* iar pe de altă parte, să stabilească faptul că acest caracter inalienabil nu exclude **existenţa unor forme de valorificare şi de antrenare în circuitul social şi juridic,** realizat prin intermediul celor patru tipuri de contracte administrative: **de administrare, de concesionare, de închiriere şi de folosinţă gratuită.**

Atât contractele care au ca obiect bunuri private, cât şi cele care au ca obiect bunuri publice urmăresc, printre altele, şi realizarea unor venituri. Numai că, **în cazul contractelor care privesc bunuri publice, obţinerea de profit nu reprezintă un scop în sine,** el este un scop subsecvent celui principal, şi anume realizarea interesului public.

De altfel, suma de bani achitată pentru exploatarea privată a unui domeniu public, tradiţional are o denumire specifică, şi anume ***redevenţă.***

§ 6. Reglementarea proprietăţii publice potrivit noului Cod civil

6.1. Reglementări privind proprietatea publică se regăsesc în Codul civil în **Titlul VI,** care poartă chiar denumirea **„proprietatea publică",** articolele 858-875, precum şi în articolul 854 care are aceeaşi denumire. O primă problemă care se pune este aceea **dacă este firesc ca în Codul civil, care este actul normativ de bază pentru dreptul privat, care poate fi calificat a reprezenta *„constituţia dreptului privat"* să se găsească reglementări privind proprietatea publică şi dacă nu cumva în acest fel transformăm proprietatea publică într-o instituţie a dreptului privat, subminându-i apartenenţa la dreptul public şi calitatea de instituţie a dreptului public.**

Două posibile răspunsuri pot fi avute în vedere. Unul care **să nege categoric faptul că în Codul civil pot fi conţinute reglementări privind proprietatea publică** şi altul care **să considere firească cuprinderea, în Codul civil, a unor prevederi referitoare la această problemă.**

În ceea ce ne privește, apreciem că **răspunsul se află la mijloc, la interferența dintre cele două soluții aflate la extreme. Ni se pare firesc ca în Codul civil să existe și unele prevederi privind proprietatea publică, necesare inclusiv din perspectiva de a se reglementa de o manieră mai completă proprietatea privată. De a se consacra, în acest fel cele două tipuri de proprietate existente în prezent în România, recunoscute ca atare de articolul 136 alin (1) din Constituție, potrivit căruia *proprietatea este publică sau privată.* Este o soluție corectă și rațională ca în Codul civil, care reprezintă osatura sistemului de drept dintr-un stat, să existe și unele prevederi referitoare la proprietatea publică.** Ar fi fost însă firesc ca să fie vorba în **mod real de prevederi de maximă generalitate, referitoare la aceasta, la sfera bunurilor, eventual modurile de dobândire, și nu să fie decupate prevederi din legea organică privind proprietatea publică și să fie transferate în Codul civil.** Acest lucru ni se pare o exagerare din partea legiuitorului și abia asta poate reprezenta o tendință de afectare a caracterului de instituție a dreptului public pe care îl are proprietatea publică. Inclusiv modificarea prin Legea nr. 71/2011 de punere în aplicare a Codului civil ni se pare o chestiune exagerată și nesatisfăcătoare. Față de denumirea inițială a Legii nr. 213/1998, care era de *lege privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia,* care era generoasă, cuprinzătoare, actuala denumire, de *lege privind bunurile proprietate publică,* ni se pare mai restrictivă, ea referindu-se exclusiv la bunurile proprietate publică și cu o tentă pronunțată spre dreptul privat, bunurile fiind eminamente o instituție a acestei ramuri de drept[1].

Regretabil este că în actualul Cod civil nu se regăsesc reglementări privind **domeniul public** și **domeniul privat,** concepte care apreciem că în mod firesc ar fi trebuit să se găsească consacrate și clarificate din punct de vedere al semnificației lor, al corelației cu proprietatea publică. Deși anumite prevederi susțin deosebirea dintre domeniul public și proprietatea publică. Una din cauze constă, în opinia noastră, în faptul că în componența colectivului care a elaborat proiectul Codului civil nu s-au aflat, din păcate, și specialiști în dreptul public, al căror aport ar fi făcut să fie echilibrată reglementarea și să fie compatibilizate cele două viziuni, a specialiștilor în dreptul public și a celor în dreptul privat. Articolul 860 din lege, care poartă denumirea marginală de *domeniul public național, județean sau local,* consacră această noțiune, dar o face într-un alt mod decât cel pe care îl avem în vedere, care identifică proprietatea publică cu domeniul public. Noi ne referim la accepțiunea *lato sensu* a domeniului public, care să includă, pe lângă bunurile proprietate publică, și unele bunuri private, a căror semnificație științifică, culturală, economică, istorică, justifică apartenența la domeniul public și guvernarea de reguli de putere publică, alături de normele dreptului comun, care le este caracteristic. Articolul 859

[1] Legea nr. 213/1998 a făcut obiectul unor excepții de neconstituționalitate, respinse de Curtea Constituțională. Invocăm în acest sens Decizia nr. 356 din 20 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 303 din 17 aprilie 2008, prin care s-a respins excepția vizând articolul 6 alin. (1) și (3) din Legea nr. 213/1998; Decizia nr. 326 din 26 aprilie 2012, prin care a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a articolului nr. 11 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, publicată în M. Of. nr. 373 din 1 iunie 2012; Decizia nr. 494 din 29 septembrie 2005, referitoare la excepția de neconstituționalitate a articolului nr. 1 și ale articolului 2 din Legea minelor nr. 85/2003, precum și a *„interpretării"* date prevederilor articolul 3 alin. (1) și ale articolului 20 din Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică, publicată și regimul juridic al acesteia, publicată în M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998.

folosește sintagma de *domeniu privat,* însă și aceasta este utilizată într-un sens care o identifică celei de proprietate privată, formulă nesatisfăcătoare, în opinia noastră și incapabilă să clarifice raportul dintre domeniul public și proprietatea publică, respectiv proprietatea privată. Tot acest articol folosește și conceptul de *domeniu public,* textul distingând între **proprietatea publică și domeniul public.** Într-o reglementare foarte interesantă, textul prevede că **toate celelalte bunuri care nu fac obiectul proprietății publice, se pot afla fie în domeniul public, fie în cel privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale.** Înțelegem, din acest text faptul că **legiuitorul nu pune semnul egalității între proprietatea publică și domeniul public, aspecte asupra cărora vom mai reveni.**

6.2. În ceea ce privește reglementarea pe care Codul civil o consacră în această materie, analiza trebuie să pornească de la articolul 554 alin. (1) potrivit căruia *bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin destinația legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea.* Constatăm că în acest text regăsim **definiția proprietății publice,** implicit determinarea **obiectului acesteia,** prin raportare la **criteriile care determină apartenența unui bun la proprietatea publică.** Este vorba astfel despre **bunurile care fie prin natura lor,** fie **prin voința legiuitorului,** ***declarația acestuia,*** **prezintă uz sau interes public.** În mod neinspirat, în opinia noastră, s-a prevăzut condiția ca **bunurile să fi fost dobândite în mod legal de către acestea, ca și când în ceea ce privește activitatea statului și a unităților sale nu s-ar desfășura prezumându-se caracterul său legal.** Impunerea condiției ca *bunul să fi fost dobândit legal* răstoarnă oarecum situația, induce ideea unei prezumții de nelegalitate, nu a uneia de legalitate. De altfel, este un truism faptul că **forța juridică a actului administrativ este dată de cele trei prezumții care îi sunt specifice, prezumția de legalitate, de autenticitate și de veridicitate,** precum și de **caracterul executoriu din oficiu al actului *(executio ex officio).*** Explicația credem că se regăsește în realitatea istorică generată de regimul de tip totalitar, în care unele bunuri au fost supuse exproprierilor sau naționalizărilor ilegale, însă aceasta a reprezentat un moment care nu credem că trebuie să fie utilizat ca și element al regimului juridic al bunurilor publice, consacrat ca atare de Codul civil.

Discutabilă ni se pare și cea de-a doua prevedere a textului, potrivit căreia *dacă prin lege nu se prevede altfel, dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică, însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acesta din urmă.* Din punct de vedere al limbajului juridic, al tehnicii de redactare, ni se pare puțin nepotrivită și pe alocuri puerilă, repetarea, în cele două alineate, a expresiei *însă numai.* Trecând peste acest aspect, mai mult formal, fondul abordării este eronat în acest text, pentru că **ea stabilește caracterul de drept comun pe care dreptul de proprietate privată l-ar avea în raport cu dreptul de proprietate publică, situație cu care, evident, nu putem fi de acord.** Spunem aceasta pentru că dreptul de proprietate publică are o identitate care îl situează la antipodul dreptului de proprietate privată și îl plasează în sfera dreptului public, nu a celui privat. Mai mult chiar, în ceea ce privește **proprietatea privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale,** care formează **domeniul privat al acestora, se supune normelor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.** Precizăm că **regula, în ceea ce o privește proprietatea publică, o**

formează regimul de drept public, şi numai prin excepţie regăsim norme ale dreptului privat. Textul de lege, în forma actuală, transformă excepţia în regulă şi regula în excepţie, soluţie pe care nu o putem împărtăşi. Iar precizarea cu privire la necesitatea existenţei unei compatibilităţi cu dreptul public nu salvează situaţia.

Prin proiectul de Cod administrativ se realizează ceea ce putem numi o *„răsturnare"* a acestei reguli, în sensul că domeniului privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale i se consacră reguli *„împrumutate"* de la regimul de putere publică aplicabil proprietăţii publice, soluţie pe care o apreciem legitimă. Calitatea de *„proprietar"* a acestora nu poate fi identificată cu cea a particularilor.

6.3. Reglementarea de ansamblu a proprietăţii publice o regăsim în **titlul VI,** care este structurat în **două capitole.** Primul capitol este consacrat unor **dispoziţii generale.**

În articolul 858, după cum rezultă şi din denumirea lui marginală, regăsim *definiţia dreptului de proprietate publică.* Legiuitorul defineşte proprietatea publică în sensul în care ea reprezintă *dreptul de proprietate ce aparţine statului sau unei unităţi administrativ-teritoriale asupra bunurilor care, prin natura lor sau prin declaraţia legii, sunt de uz sau interes public, cu condiţia să fie dobândite prin unul dintre modurile prevăzute de lege.* Observăm, mai întâi, că textul este sensibil apropiat ca şi conţinut, cu articolul 554 alin. (1), ceea ce se schimbă nesemnificativ din punct de vedere al fondului, dar la fel de neinspirat din punct de vedere al formei, fiind partea finală a lui, care înlocuieşte alocuţiunea *însă numai* cu expresia *cu condiţia,* care priveşte dobândirea acestor bunuri într-unul din modurile prevăzute de lege, la care ne-am referit anterior.

În articolul 859 sunt reglementate *obiectul proprietăţii publice* şi *delimitarea faţă de domeniul privat.* În alineatul (1) regăsim identificat obiectul proprietăţii publice, într-o formulă care este identică, din punct de vedere al conţinutului şi al tehnicii de redactare, cu prevederile articolului 136 alin. (3) din Constituţie. În ceea ce priveşte **delimitarea** faţă de domeniul privat, nu regăsim anumite **criterii de delimitare,** cum ar fi fost, în opinia noastră, corect. Interesant este faptul că **deşi în denumirea marginală a articolului se face referire la *delimitarea faţă de domeniul privat,* în conţinutul lui regăsim delimitare atât între proprietatea publică şi domeniul privat, cât şi între aceasta şi domeniul public,** ceea ce, în loc să clarifice, complică lucrurile. Cum ne-am exprimat deja, înţelegem, din conţinutul articolului 859, că **legiuitorul nu pune semnul egalităţii între proprietatea publică şi domeniul public.** Din modul de redactare, defectuos, în opinia noastră, putem însă interpreta că:

a) pe de o parte, **legiuitorul distinge între proprietatea publică şi domeniul public,** în sensul că **proprietatea publică include doar acele bunuri care sunt prevăzute expres şi limitativ de articolul 136 alin. (3) din Constituţie, articolul 859 alin. (1) din Codul civil şi anexa la legea organică, în prezent Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică,** în vreme ce **domeniul public poate să includă şi alte bunuri, fără ca legiuitorul să spună care sunt acelea.** Din interpretarea textului, deducem că **domeniul public al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale cuprinde acele bunuri care nu sunt nici în proprietatea publică, nici în domeniul privat al statului sau al unităţii administrativ-teritoriale,** rezultând că **sunt bunuri publice, în sensul că sunt guvernate de normele dreptului public, care nu se încadrează în sfera bunurilor proprietate publică determinată ca atare de Constituţie sau cele două legi organice, respectiv Legea nr. 213/1998 şi Codul civil.**

b) pe de altă parte, **legiuitorul distinge între proprietatea publică și domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale. Proprietatea publică include acele bunuri care sunt prevăzute expres și limitativ de Constituție și legea organică, în vreme ce domeniul privat include toate celelalte bunuri, care nu fac obiectul proprietății publice.**

c) în al treilea rând, **legiuitorul distinge și între domeniul public și domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale,** în sensul că **domeniul public al acestora include toate bunurile proprietate publică și alte bunuri, care nu sunt nici în proprietatea publică, dar nici în domeniul privat al acestora,** pe când **domeniul privat include acele bunuri care nu sunt nici în proprietatea publică, nici în domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale.**

Acest **criteriu al eliminării** creează serioase probleme în ceea ce privește **sfera bunurilor care intră în domeniul public și în domeniul privat al statului sau unității administrativ-teritoriale. Dacă în ceea ce privește bunurile proprietate publică, lucrurile sunt relativ clarificate, Constituția și legiuitorul organic trasând limitele sferei acestei categorii de bunuri, nu același lucru se poate spune despre cele două domenii, public și privat, al statului sau al unității administrativ-teritoriale.**

Și articolul 859 alin (2) teza finală face precizarea că **bunurile care nu sunt proprietate publică aparțin domeniului public sau privat, *însă numai dacă au fost, la rândul lor, dobândite prin unul din modurile prevăzute de lege.***

Un articol care „excelează" însă prin neclaritate este, fără îndoială, articolul 860, care reglementează *domeniul public național, județean sau local.* În primele două alineate, aceasta prevede, pe de o parte, că **bunurile proprietate publică pot face parte dintr-unul din cele trei domenii, național, județean sau local,** iar **delimitarea între acestea se face *în condițiile legii.***

Semnalăm faptul că **legiuitorul Codului civil folosește, în articolele 858-874 atât expresiile *lege*** sau ***în condițiile legii,*** cât și expresiile ***lege organică*** sau ***în condițiile legii organice,*** ceea ce naște, evident, problema **dacă nu a avut în vedere două soluții juridice diferite: una a *legii ordinare*, pentru anumite situații, și alta a *legii organice*, pentru alte situații.**

În opinia noastră **o asemenea interpretare, chiar dacă a fost avută în vedere de legiuitorul Codului civil, nu se susține și ne raportăm la prevederile art. 73 alin. (3) litera m) potrivit cărora *regimul juridic general al proprietății și al moștenirii* se reglementează prin lege organică.** Rezultă că **oricare dintre operațiile juridice care privesc proprietatea, indiferent de felul ei, intră în competența de reglementare a legii organice.** Are aplicabilitate principiul de drept cuprins în adagiul latin *unde legea nu distinge, nici interpretul nu are voie să o facă (ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus).*

Alineatul al treilea al textului își propune să reglementeze **modul în care se face trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale.** Criteriul de departajare între aceste modalități este **dacă bunul face sau nu obiectul exclusiv al proprietății publice. În cazul în care este vorba despre un bun care aparține exclusiv proprietății publice, atunci trecerea din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau invers se poate realiza numai *prin modificarea legii organice.*** În schimb, **în celelalte cazuri** (adică atunci când bunul nu face obiectul exclusiv al proprietății publice, subl. ns. V.V.),

trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale și invers se face *în condițiile legii.*

Se pune problema **determinării semnificației formulei *în condițiile legii*** la care trimite textul din Codul civil. Răspunsul îl regăsim în articolul 9 din Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică, care consacră următoarele **două soluții:**

a) trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unității administrativ-teritoriale se face la cererea consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului București sau a consiliului local, după caz, prin hotărâre a Guvernului[1];

b) trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face, la cererea Guvernului, prin hotărâre a Consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului București sau a consiliului local.

Legea nr. 213/1998 consacră și **modalitățile de trecere a unui bun din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale în domeniul privat al acestora.** Ele se regăsesc în **articolul 10 alin (2) și (3),** potrivit cărora **trecerea din domeniul public în domeniul privat se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului județean, respectiv a Consiliului General al municipiului București sau a consiliului local, dacă prin Constituție sau prin lege nu se prevede altfel.**

Indiferent de situație, **hotărârea de trecere poate fi atacată, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă în a cărei rază teritorială se află bunul[2].** Raportându-ne la prevederile Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare, înțelegem că **atunci când este vorba despre o hotărâre a Guvernului,** ea urmează a se ataca **în fond la curtea de apel, iar în recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal,** iar atunci când este vorba despre **o hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Capitalei sau a consiliului local, ea se va ataca în fond la tribunal, iar în recurs la curtea de apel, secția de contencios administrativ și fiscal.**

În Legea nr. 213/1998 regăsim reglementată și **modalitatea de trecere a unui bun din domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora.** Actul juridic prin care se realizează acest lucru îl reprezintă **hotărârea Guvernului,** sau, după caz, **hotărârea organului deliberativ al autonomiei locale.**

---

[1] *Exempli gratia,* H.G. nr. 88/2014 privind transmiterea imobilului – teren – situat în orașul Năsăud, Județul Bistrița-Năsăud, din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice – Departamentul pentru ape, păduri și piscicultură, în domeniul public al orașului Năsăud, publicată în M. Of. nr. 760 din 20 octombrie 2014. Ca regulă, o astfel de hotărâre cuprinde dispoziții prin care se aprobă transmiterea bunului dintr-un domeniu public în altul; se precizează operațiunea juridică concretă prin care se va face transmiterea imobilului, care este un *protocol,* încheiat între părțile interesate; se prevede obligația ministerului care a avut bunul în administrare de a opera modificările corespunzătoare în anexa la Hotărârea Guvernului pentru aprobarea inventarului centralizat al bunurilor din domeniul public al statului (H.G. nr. 1705/2006, publicată în M. Of. nr. 1020 și 1020 bis din 21 decembrie 2006 cu modificările și completările ulterioare). Hotărârile Guvernului care au un asemenea obiect cuprind, în anexă, datele de identificare a bunului imobiliar pe care îl vizează; H.G. nr. 795/2014 privind trecerea unui imobil din domeniul public al statului și din administrarea Școlii naționale de Grefieri în domeniul public al Județul Bistrița-Năsăud în domeniul public al Consiliului Bistrița-Năsăud, publicată în M. Of. nr. 687 din 19 septembrie 2014.

[2] Prevederea se regăsește în art. 8 alin. (2) al Legii nr. 213/1998.

Interpretăm că atunci când este vorba despre **un bun de interes național, care aparține statului**, va fi vorba despre o **hotărâre a Guvernului**, iar atunci când este vorba despre **un bun al unității administrativ-teritoriale**, va fi vorba despre o **hotărâre a consiliului local, județean sau a Consiliului General al municipiului București.**

O reglementare specială consacră legea pentru situația în care **sunt trecute în domeniul public bunuri care se află în patrimoniul societăților comerciale la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar.** În această situație, trecerea se poate face numai **cu plată** precum și cu **acordul adunării generale a acționarilor respectivei societăți comerciale. În cazul în care nu se obține un asemenea acord, modalitatea este a *exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire.***

Următorul aspect al proprietății publice care este reglementat de Codul civil în articolul 861 îl reprezintă **caracterele dreptului de proprietate publică,** fiind vorba, în limbajul tradițional al dreptului public despre **principiile care guvernează regimul juridic al proprietății publice.** Această problematică urmează să o analizăm în secțiunea specială consacrată ei.

În **articolul 862** regăsim reglementat **limitele exercitării dreptului de proprietate publică.**

Temeiul constituțional al acestei prevederi îl reprezintă articolul 53 din legea fundamentală, care consacră norma de principiu conform căreia exercițiul oricărui drept fundamental și al oricărei libertăți poate fi restrâns, cu condiția ca restrângerea să se facă numai prin lege și să fie determinată de situațiile prevăzute expres și limitativ de el[1].

În ceea ce privește dreptul de proprietate privată, precizăm că **apartenența unui bun privat la domeniul public are semnificația restrângerii acestui drept fundamental,** permisă de articolul 53 din Constituție. Protecția unui interes legitim cu caracter public justifică astfel restrângerea dreptului de proprietate privată și face ca un bun proprietate privată să fie guvernat atât de reguli de drept privat, cât și de reguli ale dreptului public, care, mai mult chiar, au caracter preeminent față de primele, potrivit doctrinei clasice a dreptului administrativ.

Corespondentul acestei situații juridice îl reprezintă norma de la art. 862 care admite ca **atunci când un interes legitim cu caracter privat o cere, și dreptul de proprietate publică poate să fie restrâns în exercițiul său, cu condiția ca restrângerea să fie compatibilă cu uzul sau interesul public căruia îi este destinat bunul afectat.**

Alin. (1) al art. 862 prevede astfel că, *dreptul de proprietate publică este susceptibil de orice limite reglementate de lege sau de prezentul cod pentru dreptul de proprietate privată, în măsura în care acestea sunt compatibile cu uzul sau interesul public căruia îi sunt destinate bunurile afectate.*

În dezvoltarea acestei norme de principiu, alineatul (2) prevede că *incompatibilitatea se constată prin acordul dintre titularul proprietății publice și persoana interesată sau, în*

---

[1] În conformitate cu acest text, cadrul constituțional al restrângerii este următorul: restrângerea să fie impusă pentru apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori sinistru deosebit de grav, să fie necesară într-o societate democratică, să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu aducă atingere existenței dreptului ori libertății.

caz de divergență, pe cale judecătorească. Iar în ultimul alineat al textului se consacră *dreptul persoanei interesate la o justă și promptă despăgubire din partea titularului proprietății publice care nu a putut fi limitată în exercitarea dreptului său datorită incompatibilității constatate, amiabil sau judiciar, cu limitarea.*

3. Din interpretarea acestui text, rezultă **următorul regim juridic al restrângerii dreptului de proprietate publică** consacrat de Codul civil:

a) regula o reprezintă posibilitatea ca **dreptul de proprietate publică să fie supus oricărei limite.**

b) excepția o reprezintă situația în care **există incompatibilitate între forma de limitare și uzul sau interesul public căruia îi este destinat bunul proprietate publică susceptibil de a fi limitat în exercițiul său.**

c) caracterul legal al limitării, ceea ce înseamnă că, **pentru ca o limitate să poată opera, este necesar ca ea să fie prevăzută de lege sau de Codul civil.**

Formularea este relativ redundantă, având în vedere că și Codul civil este tot o lege, ceea ce înseamnă că **era suficient să se prevadă ca restrângerea sau limitarea să fie reglementată de lege.**

Termenul *„lege"* trebuie interpretat în accepțiunea *strico-senso* a sa, **de act juridic al Parlamentului** sau **de alt act normativ cu forța legii,** respectiv ordonanță de urgență, deoarece doar aceasta poate reglementa materii ale legilor organice.

d) exercițiul efectiv al unei limitări, adusă dreptului de proprietate publică este condiționat de compatibilitatea cu uzul său interesul public căruia îi este afectat bunul respectiv.

Per a contrario, deducem din conținutul articolului 862, care prevede și expres, că **în absența unei compatibilități, nu poate interveni limitarea.**

e) modalitatea de constatare a compatibilității dintre limitare și uzul sau interesul public este cea amiabilă, respectiv acordul dintre titularul proprietății publice și persoana interesată, iar în caz de divergență, atunci când nu există un asemenea acord, competența aparține instanței judecătorești.

Textul nu prevede **care este instanța judecătorească la care face trimitere prin formula *„pe cale judecătorească".*** În absența unor prevederi exprese apreciem că, în acest caz, **competența aparține instanțelor judecătorești de contencios administrativ.**

Cum se apreciază în doctrină *„(...) natura unui asemenea litigiu este una mai degrabă administrativă decât de drept comun. Palparea unui interes public pentru a verifica dacă acesta este compatibil cu o limită impusă de lege proprietății private și, deci, dacă nu cumva autoritatea publică nu săvârșește un exces de putere atunci când refuză să accepte limita în cauză"*[1].

f) recunoașterea **dreptului de despăgubire** în cazul în care **limitarea care ar trebui adusă dreptului de proprietate publică nu poate interveni datorită incompatibilității constatate, pe cale amiabilă sau judecătorească, cu uzul sau interesul public.**

g) caracterul just și prompt al despăgubirii pe care titularul proprietății publice trebuie să o acorde persoanei interesate, care va fi prejudiciată prin imposibilitatea de a

---

[1] O. Podaru în C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A.C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frențiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roșioru, *Noul Cod civil, Comentarii, doctrină, jurisprudență,* Ed. Hamangiu, Vol. I, București, 2012, p. 863.

aduce o limitare dreptului de proprietate publică datorită incompatibilității cu uzul sau interesul public căruia acesta îi este afectat.

În conformitate cu regimul juridic al despăgubirii, în mod tradițional, începând cu prima lege privind expropriațiunea pentru cauză de utilitate publică[1], acesta includea caracterele de **justă și de prealabilă despăgubire,** și posibilitate ca, **stabilirea cuantumului ei să se facă pe cale amiabilă,** iar în cazul unor divergențe care fac imposibilă stabilirea amiabilă, prin intermediul **instanței de judecată.**

Constatăm că, **prin actualul Cod civil, caracterul prealabil al despăgubirii este înlocuit cu caracterul prompt al acesteia.**

De asemenea nu se prevede modalitatea în care va fi stabilit cuantumul despăgubirii, respectiv, prin acordul părților sau pe cale judecătorească.

În absența unor prevederi din partea legiuitorului, interpretăm ca au aplicabilitate aceleași reguli, pe care Constituția le consacră prin art. 44 alin. (6), care reprezintă cadrul constituțional în limitele căruia trebuie să se stabilească orice despăgubire generată de o afectare adusă dreptului de proprietate privată.

Pentru aceste considerente, în ceea ce ne privește, apreciem că ar fi fost corect ca art. 862 alin. (3) din Codul civil să prevadă ca despăgubirea **să fie justă și prealabilă, și nu justă și promptă,** cum prevede în prezent.

Se pune problema accepțiunii sintagmei **„despăgubire promptă"**. Ce înseamnă ea, ce înțelegem prin **promptitudinea despăgubirii,** în funcție de ce criteriu este ea apreciată ca atare?

De aceea, de *lege ferenda*, propunem ca textul să fie modificat, în sensul înlocuirii termenului ***promptă cu cel de prealabilă.***

În articolul 863 sunt reglementate *„cazurile de dobândire a dreptului de proprietate publică"*, respectiv **modalitățile legale de dobândire a dreptului de proprietate publică.**

Anterior adoptării Codului civil, aceste modalități[2] erau prevăzute în art. 7 al Legii nr. 213/1998, care a fost abrogat[3]. Comparând fostul articol 7 al Legii nr. 213/1998 cu actualul art. 863 C. civ., constatăm atât **elemente comune,** cât și **deosebiri esențiale** ale conținutului lor.

În conformitate cu articolul 863, există următoarele **cazuri de dobândire a dreptului de proprietate publică:**

a) prin achiziție publică, efectuată în condițiile legii. Această procedură este prevăzută într-o formă identică, și de vechiul text.

b) prin **expropriere pentru cauză de utilitate publică, în condițiile legii.** Și această formulă era prevăzută de fostul articol 7, singura deosebire constând în precizarea în *„condițiile legii"*, pe care acesta nu o prevedea anterior.

Pentru rigurozitate, se impune o completare a textului, în acord cu articolul 44 alineat 3 din legea fundamentală, care stabilește norma de principiu conform căreia *nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauza de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.*

---

[1] Adoptată de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864.

[2] Considerăm că sintagma *„modalitățile de dobândire"* este preferabilă celui de *„cazuri de dobândire"*.

[3] Abrogarea s-a făcut prin pct. 2 al art. 89, Secțiunea a -3-a, Capitolul V din Legea nr. 71/2009.

În condițiile în care legea fundamentală admite doar acest tip de expropriere, pentru a fi în deplină concordanță cu aceasta, art. 863 lit. b) ar fi trebuit să prevadă prin *„expropriere pentru cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire"*, formulă pe care o propunem de *lege ferenda.*

c) prin donație sau legat, acceptat în condițiile legii, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dispunătorului, devine de uz ori de interes public.

Formula era prevăzută și de fostul art. 7[1], într-o redactare sensibil apropiată, deosebirea constând în faptul că, **nu se mai prevede autoritatea competentă să accepte donația sau legatul**, ci doar că acceptarea urmează să se facă în **condițiile legii.** Se adaugă faptul că, dobândirea **destinației de uz sau interes public se poate realiza prin natura bunului sau voința dobânditorului.**

d) prin convenție cu titlu oneros, dacă bunul, prin natura lui sau prin voința dobânditorului, devine de uz, ori de interes public.

O asemenea modalitate nu era prevăzută anterior, și considerăm benefică includerea ei între modalitățile prin care statul sau unitatea administrativ-teritorială să poată dobândi un bun de la un particular, persoană fizică sau juridică în situația în care bunul prezintă vocația de a deveni de uz sau de interes public.

e) prin transferul unui bun din domeniul privat al statului în domeniul public al acestuia sau din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, în domeniul public al acestuia, în condițiile legii[2].

Această procedură era prevăzută și de fostul articol 7[3] din Legea nr. 213/1998, într-o formulă care conținea anumite imperfecțiuni care într-un mod corect au fost eliminate de textul actual al Codului civil.

Ne referim la formula *trecerea unor bunuri* în loc de *transferul unor bunuri,* care este mai riguroasă din punct de vedere juridic, precum și precizarea, într-un mod incorect, a faptului că trecerea bunului din domeniul public, în cel privat se făcea pentru cauză de utilitate publică.

Formula *în condițiile legii* la care trimite art. 863 lit. e) în partea sa finală, trebuie interpretată prin raportare la prevederile Legii nr. 213/1998 care reglementează aceste modalități în art. 8-10, pe care le-am analizat anterior.

f) prin alte moduri stabilite prin lege. Ca și vechiul art. 7 din Legea nr. 213/1998, nici actualul text al articolul 863 din Codul civil nu epuizează sfera modalităților în care poate fi dobândit dreptul de proprietate publică, permițând, prin norma de trimitere ca această sferă să poată fi extinsă la alte modalități prevăzute de lege. Formula *stabilită de lege,* impune **determinarea categoriei de lege la care ea face trimitere.**

Pentru argumentele pe care le-am invocat anterior, apreciem că trebuie să fie vorba despre o **lege organică,** în conformitate cu prevederile art. 73 alin. 3 lit. m) din Constituție.

O modalitate pe care Codul civil nu o prevede, dar era cuprinsă în fostul articol 7 din Legea nr. 213/1998 era **calea naturală a dobândirii proprietății publice.**

---

[1] Acesta prevedea *„prin acte de donație legate acceptate de Guvern, de Consiliul Județean sau de Consiliul Local, după caz dacă bunul, în cauză intră în domeniul public".*

[2] Exemplu H.G. nr. 31/2015 privind schimbarea regimului juridic al unor imobile și pentru modificarea unor acte normative, publicată în M. Of. nr. 58 din 23 ianuarie 2015.

[3] Art. 7 din Legea nr. 213/1998, în prezent abrogat, prevedea prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului, sau al unității administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică.

Nu putem împărtăși eliminarea ei, atâta vreme cât Codul civil face în permanență trimitere la faptul că este vorba despre bunuri care, **prin natura lor sau prin destinația legii, sunt de uz sau de interes public. Era firesc, astfel să fie menținută, printre cazurile de dobândire a proprietății publice și calea naturală.**

Stingerea dreptului de proprietate publică face obiect de reglementare al **art. 864 C. civ.**

Apreciem consacrarea prin Codul civil a unor dispoziții cu privire la această materie.

Succesiunea reglementării este firească, după ce sunt reglementate modalitățile de dobândire, să fie reglementate și cele de stingere a dreptului de proprietate publică.

Sunt prevăzute **trei modalități de stingere a dreptului de proprietate publică**, iar acestea trebuie să intervină toate **în condițiile legii**, și anume:

a) pieirea bunului, ceea ce atrage dispariția bunului în materialitatea sa;

b) trecerea bunului în domeniul privat, sau mai corect, transferul acestuia din domeniul public în domeniul privat, ca să fim consecvenți cu limbajul consacrat la modalitățile de dobândire a dreptului de proprietate publică[1].

c) atunci **când a încetat uzul sau interesul public căruia, îi era afectat bunul** respectiv. Este firesc ca încetarea acestuia să atragă încetarea calității de bun public și stingerea dreptului de proprietate publică asupra acestui bun.

Prin **articolul 865** este reglementată **apărarea dreptului de proprietate publică.**

Textul operează cu **două concepte,** a căror semnificație se impune a fi deslușită pentru înțelegerea lor corectă și anume:

a) titularul proprietății publice, care este statul sau unitatea administrativ-teritorială. Calității de titular al dreptului de proprietate publică îi corespunde calitatea de **titular al obligației de apărare în justiție a proprietății publice.** Textul prevede că *„obligația apărării în justiție a proprietății publice revine titularului".*

b) titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice, drepturi care fac obiectul de reglementare al Titlului VI, care poartă chiar denumirea de *„drepturi reale corespunzătoare proprietății publice".*

Este vorba despre **trei astfel de drepturi** și anume **dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Alineatul (2) al articolului 863 prevede că **titularii drepturilor corespunzătoare proprietății publice,** respectiv titularii dreptului de proprietate, administrare, de concesiune sau de folosință cu titlu gratuit sunt obligați:

a) să îl informeze pe proprietar cu privire la orice tulburare adusă dreptului de proprietate publică;

b) să îl introducă în proces pe titularul dreptului de proprietate publică, în condițiile prevăzute de Codul de procedură civilă;

Este vorba despre articolele 74-76 din Codul de procedură civilă, care reglementează instituția *arătării titularului dreptului*[2].

---

[1] Este vorba despre art. 863 lit. e) C. civ.

[2] Art. 74 – *„Pârâtul care deține un bun pentru altul sau care exercită în numele altuia un drept asupra unui lucru va putea arăta pe acela în numele căruia deține lucrul sau exercită dreptul, dacă a fost chemat în judecată de o persoană care pretinde un drept real asupra lucrului".* Art. 75 – *„Cererea va fi motivată și se va depune înaintea primei instanțe în termenul prevăzut de lege pentru depunerea întâmpinării. Dacă întâmpinarea nu este obligatorie, cererea se poate face cel mai târziu la primul termen de judecată".* Art. 76 – *„(1) Cererea,*

Ultimul alineat al acestui articol prevede că dispozițiile articolului 563 din Codul civil se aplică în mod corespunzător. Acest articol reglementează: *„Acțiunea în revendicare (1) Proprietarul unui bun are dreptul de a-l revendica de la posesor sau de la o altă persoană care îl deține fără drept. El are, de asemenea, dreptul la despăgubiri, dacă este cazul.*

(2) Dreptul la acțiunea în revendicare este imprescriptibil, cu excepția cazurilor în care prin lege se dispune altfel.

(3) Dreptul de proprietate dobândit cu bună-credință, în condițiile legii, este pe deplin recunoscut.

(4) Hotărârea judecătorească prin care s-a admis acțiunea în revendicare este opozabilă și poate fi executată și împotriva terțului dobânditor, în condițiile Codului de procedură civilă".

6.4. Capitolul II al Titlului VI referitor la proprietatea publică este consacrat reglementării **drepturilor reale corespunzătoare proprietății publice.** În doctrina de drept public, această problemă este tratată sub denumirea generică de *modalități de punere în valoare a bunurilor proprietate publică,* formulă, care se regăsește de altfel, și în conținutul Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ care, în art. 2 alin. (1) lit. c) teza a doua, asimilează actelor administrative și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect **punerea în valoare a bunurilor proprietate publică**, precum și **executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice.**

Codul civil consacră **trei drepturi reale corespunzătoare proprietății publice și anume dreptul de administrare, dreptul de concesiune și dreptul de folosință cu titlu gratuit.**

Temeiul constituțional al acestei prevederi este reprezentat de art. 136 alin. (4), teza a doua și a treia, care prevede că bunurile proprietate publică, în condițiile legii organice, **pot fi date în administrarea regiilor autonome sau instituțiilor publice, pot fi concesionate sau închiriate și pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică.**

Comparând textul constituțional cu prevederile cuprinse în capitolul II al Titlului VI din Codul civil, constatăm că, **în Codul Civil nu se menționează și contractul de închiriere**, ceea ne determină să ne întrebăm **dacă închirierea mai reprezintă sau nu o modalitate de valorificare a proprietății publice.**

Răspunsul este evident, **afirmativ, închirierea a rămas o procedură juridică, de vreme ce ea este prevăzută în Constituție.**

Pierderea unui asemenea calități ar fi putut interveni numai dacă s-ar fi modificat Constituția și ea ar fi fost eliminată din conținutul textului său, ceea nu s-a întâmplat.

împreună cu înscrisurile care o însoțesc și o copie de pe cererea de chemare în judecată, vor fi comunicate celui arătat ca titular al dreptului. (2) Dispozițiile art. 63 și 64 se aplică în mod corespunzător. (3) Dacă acela arătat ca titular al dreptului recunoaște susținerile pârâtului și reclamantul consimte, el va lua locul pârâtului, care va fi scos din proces. (4) Dacă reclamantul nu este de acord cu înlocuirea sau când cel arătat ca titular nu se înfățișează sau contestă cele susținute de pârât, terțul dobândește calitatea de intervenient principal, dispozițiile art. 61 și art. 63-65 aplicându-se în mod corespunzător".

Că lucrurile stau astfel, rezultă și din faptul că **dispozițiile care reglementează închirierea bunurilor proprietate publică din Legea nr. 213/1998 au fost menținute în corpul legii**, fiind vorba despre art. 14 coroborat cu art. 16 al acesteia.

În ceea ce privește regimul juridic al administrării, concesionării și folosinței cu titlu gratuit consacrat de Codul civil, urmează să îl analizăm în secțiunea referitoare la punerea în valoare a bunurilor proprietate publică.

IV. Definiția și trăsăturile domeniului public

§ 7. Definiția domeniului public

Raliindu-ne în mare parte la definiția regretatului nostru profesor, vom defini **domeniul public** ca fiind format din *ansamblul bunurilor mobile și imobile, publice și private, care prin natura lor sau voința legiuitorului sunt supuse unor norme speciale de protecție, deduse din faptul că au o utilitate publică, satisfăcând în mod direct sau indirect un interes public și care sunt supuse unui regim juridic de putere, asupra lor exercitându-se, de către o persoană morală de drept public, un drept de proprietate publică sau un drept de pază și protecție administrativă.*

§ 8. Trăsăturile domeniului public

Pentru ca un bun să poată fi calificat că aparține domeniului public, el trebuie să întrunească mai multe trăsături, care se desprind din chiar definiție, după cum urmează[1]:

1) *prin natura sa ori prin voința legiuitorului, bunul, mobil sau imobil, public sau privat,* ***să prezinte acele particularități care să justifice protecția specială de care se bucură.***

Prin această trăsătură se evocă faptul că, deși toate bunurile aflate la un moment dat în societate se bucură de un regim de protecție generală, unele din ele se particularizează prin modul în care sunt integrate în circuitul civil, după cum satisfac necesități sociale diferite, ele beneficiind, astfel, de o protecție specială. În cadrul politicii fiecărui stat, guvernanții pot lua, pentru protecția unora din aceste bunuri, cum ar fi mediul înconjurător[2], măsuri concrete de protecție. *Exempli gratia,* se pot stabili standarde de poluare, măsuri de control în legătură cu anumite tipuri de instalații care produc poluare fonică sau de altă natură etc.[3]. Această trăsătură scoate astfel în evidență faptul că nu toate bunurile din societate, ci doar unele dintre ele trebuie conservate pentru a fi transmise generațiilor viitoare[4].

Semnificația deosebită a unor bunuri proprietate publică i-a determinat pe unii autori să formuleze propuneri de introducere în Codul penal a unor norme de protecție a lor. Între acestea se află și mediul înconjurător[5];

---

[1] A Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 172-175.

[2] Protecția mediului înconjurător este reglementată prin O.U.G. nr. 195/2005, publicată în M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 265/2006, publicată în M. Of. nr. 586 din 6 iulie 2006.

[3] V. Duculescu, *Impactul globalizării și privatizării asupra procesului de constituționalizare a dreptului,* în RDP nr. 1/2008, p. 6.

[4] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.*, p. 80.

[5] D.Ș. Paraschiv, *Necesitatea introducerii în noul Cod penal a unor incriminări cu caracter general privind protecția mediului,* în Dreptul nr. 1/2015, pp. 16-24.

2) *bunurile domeniului public* ***au o utilitate publică****, ele au rolul de a satisface interesul public, în mod direct sau indirect, prin intermediul unui serviciu public.*

Această trăsătură nu trebuie înțeleasă în sensul că toată lumea le folosește.

Identificăm o folosință ***directă*** a bunului (exemplu – mersul pe stradă) și una ***indirectă***, când bunul este valorificat prin intermediul unui serviciu public, exemplu amenajarea unui parc de distracții sau transportul în comun sau desfășurarea de activități comerciale pe domeniul public, în condițiile prevăzute de reglementările în vigoare[1]. De exemplu, la nivelul municipiului București, prin H.C.G.B. nr. 118/2004 a fost reglementată exercitarea activității de comercializare pe principalele rețele stradale, prin care se instituie **regula** interzicerii oricărui tip de comerț cu produse alimentare și nealimentare în sediu fix sau ambulant pe trotuarele aferente rețelei stradale principale, de la care există și unele excepții[2];

3) a treia trăsătură este reprezentată de faptul că *bunurile care aparțin domeniului public* ***sunt guvernate, în ansamblul lor, de un regim de putere publică,*** putând fi vorba:

a) despre **un regim de putere publică exclusiv, pentru bunurile proprietate publică aparținând domeniului public;**

b) despre **preeminența unui regim de putere asupra unuia de drept comun,** deci despre un **regim mixt,** combinație între regimul de drept comun și cel de drept administrativ.

Regimul de putere publică aplicabil unui bun domenial poate îmbrăca două forme:

– **un regim de exercitare a dreptului de proprietate publică,** subiectul fiind, în acest caz, statul și unitatea administrativ-teritorială;

– **un regim de limitare a exercițiului dreptului de proprietate privată** pentru bunurile private care aparțin domeniului public;

4) ultima trăsătură este dedusă din cea anterioară, și ea vizează faptul că **un bun domenial implică o persoană morală de drept public,** care poate exercita următoarele drepturi:

a) poate fi *titulara unui drept de proprietate publică*, fiind vorba despre stat sau unitatea administrativ-teritorială;

b) poate fi *titulara unui drept de pază și protecție.* Dacă la categoria anterioară sfera persoanelor morale de drept public este limitată de constituantul însuși la **stat sau unitatea administrativ-teritorială**, în această situație sfera este mult mai largă, ea putând viza orice persoană publică care acționează în numele statului sau al unității administrativ-teritoriale[3].

---

[1] Invocăm în acest context H.G. nr. 348/2004 care stabilește regulile generale de exercitare a formelor specifice de comerț cu amănuntul și prestări de servicii în unele zone publice, publicată în M. Of. nr. 269 din 26 martie 2004.

[2] A se vedea D. Vulpașcu, *Reglementarea procedurală a desfășurării de activități comerciale pe domeniul public al municipiului București, art. cit.*, p. 336.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 61.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Domeniul public include numai bunuri proprietate publică;
b) domeniul public include bunuri proprietate publică, dar şi bunuri proprietate privată cu o semnificație specială.

2. a) Bunurile proprietate publică pot avea ca titular doar statul;
b) bunurile proprietate publică pot avea ca titular statul şi o autoritate sau instituție publică.

3. a) Bunurile proprietate publică sunt inalienabile;
b) bunurile proprietate publică sunt inviolabile.

4. a) Bunurile proprietate publică nu pot fi date în administrare unei persoane juridice;
b) bunurile proprietate publică nu pot fi date în administrare unei regii autonome sau instituții publice;

5. a) Bunurile proprietate publică pot fi închiriate doar unei autorități sau instituții publice;
b) bunurile proprietate publică pot fi închiriate oricărei persoane fizice sau juridice.

6. a) În sistemul constituțional actual, regula o reprezintă proprietatea publică;
b) în sistemul constituțional actual, regula o reprezintă proprietatea privată.

7. a) Bunurile proprietate publică pot fi guvernate de un regim exclusiv de putere publică;
b) bunurile proprietate publică pot fi guvernate de un regim de drept public şi de unul de drept privat, în care regimul de drept privat are rol conducător.

8. a) În Constituția României, proprietatea este reglementată expres printr-o dispoziție care reprezintă sediul general;
b) în Constituția României, proprietatea este reglementată expres prin două dispoziții, una care reprezintă sediul general, şi alta care reprezintă sediul special.

9. a) Între conceptele de proprietate publică şi domeniu public există o relație de la întreg la parte, întregul fiind proprietatea publică;
b) între conceptele de proprietate publică şi domeniu public există o relație de la parte la întreg, întregul fiind domeniul public.

BCU "SIMION BĂRNUȚIU" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

10. a) Sfera bunurilor proprietate publică este compusă din bunurile enumerate expres şi limitativ de art. 136 alin. (3) din Constituţie;

b) sfera bunurilor proprietate publică este compusă din bunurile enumerate de art. 136 alin. (3) din Constituţie şi de legea organică la care aceasta trimite.

11. a) Cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi terenuri în România în condiţiile stabilite prin tratate internaţionale la care România este parte;

b) cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi terenuri în România în condiţiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condiţiile prevăzute de legea organică, precum şi prin moştenire legală.

12. a) Statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate numai bunuri proprietate publică;

b) statul şi unitatea administrativ-teritorială deţin în proprietate atât bunuri proprietate publică, cât şi bunuri proprietate privată.

13. a) Domeniul privat al statului şi al unităţii administrativ-teritoriale este guvernat de un regim de drept privat, în exclusivitate;

b) domeniul privat al statului şi al unităţii administrativ-teritoriale este guvernat de un regim de drept privat, dacă prin lege nu se prevede altfel.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXII

MODALITĂŢI DE PUNERE ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC

I. Generalităţi

§ 1. Modalităţi constituţionale de punere în valoare a bunurilor domeniului public

Art. 136 alin. (4) din Constituție consacră, pe de o parte, **caracterul inalienabil al proprietății publice,** iar, pe de altă parte, **modalitățile juridice prin care aceasta poate fi valorificată.**

Este vorba de cele *patru tipuri de modalități: dare în administrare, concesiune, închiriere publică, dare în folosință gratuită.*

Regimul juridic al contractului de concesiune a fost reglementat, până la 30 iunie 2006, prin Legea nr. 219/1998 privind regimul juridic al concesiunilor, dată de la care a intrat în vigoare noua reglementare, O:U.G. nr. 54/2006 a concesiunilor şi O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări şi a contractelor de concesiune de servicii, în prezent abrogată.

În prezent avem un nou cadru normativ în materia contractelor de achiziții publice, a contractelor sectoriale şi a contractelor de concesiune de lucrări şi servicii, precum şi în ceea ce privește soluționarea litigiilor derivate din aceste contracte[1]. Acest nou cadru normativ a fost elaborat în baza a trei noi Directive europene, şi anume **Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[2]; Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice şi de abrogare a Directivei 2014/18/CE[3]; Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 28 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care îşi desfăşoară activitatea în domeniul apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale şi de abrogare a Directivei 2014/17/CE[4].**

În vederea transpunerii în dreptul intern a acestor directive, a fost adoptată, prin H.G. nr. 901/2015[5], Strategia națională în domeniul achizițiilor publice, care vizează perioada 2015-2020. Ulterior Strategiei, au fost adoptate actele normative care în prezent reglementează noul cadru juridic aplicabil în materie: **Legea nr. 98/2016** privind achizițiile publice[6], care, printre altele, a abrogat O.U.G. nr. 34/2006, Legea

---

[1] Pentru detalii, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 62-64.

[2] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.

[3] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.

[4] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L94 din 28 martie 2014.

[5] Publicată în M. Of. nr. 881 din 25 noiembrie 2015.

[6] Publicată în M. Of. nr. 390 din 23 mai 2016.

nr. 98/2016 a fost pusă în aplicare prin H.G. nr. 395/2016[1]; **Legea nr. 99/2016** privind achizițiile sectoriale[2], pusă în aplicare prin H.G. nr. 394 /2016[3]; **Legea nr. 100/2016** privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii[4], prin care a fost abrogată Legea nr. 178/2010 privind parteneriatul public-privat[5] și **Legea nr. 101/2016**[6] privind remediile și căile de atac în materia contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor. De asemenea, a fost adoptată și noua reglementare privind parteneriatul public-privat reprezentată de O.U.G. nr. 39 din 10 mai 2018[7], care a abrogat Legea privind parteneriatul public-privat nr. 233/2016[8].

Achizițiile publice reprezintă un domeniu de o semnificație deosebită, al cărei „miez" se află în implicarea fondurilor publice în realizarea lor. Ele sunt importante atât la nivel național, cât și european, reprezentând o fază care precede și condiționează încheierea oricărei relații contractuale[9]. Acest lucru a determinat preocuparea și instituirea de către legiuitor a unor forme severe de control, în care regăsim controlul *ex ante,* realizat de Agenția Națională pentru Achiziții Publice [10].

II. Contractul de concesiune publică

II. 1. Concesiunea bunurilor proprietate publică

§ 2. Regimul juridic actual

Concesiunea este mijlocul tradițional de valorificare a proprietății publice care, după cum susține cu temei un autor interbelic, a jucat un rol deosebit în crearea și dezvoltarea statului modern și a organizării sale, pentru că s-au valorificat bogățiile naturale, s-au utilizat bunuri neproductive din domeniul public și s-a înlesnit astfel dezvoltarea civilizației[11].

---

[1] H.G. 395/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98/2016, publicată în M. Of. nr. 423 din 6 iunie 2016.

[2] Publicată în M. Of. nr. 391 din 23 mai 2016.

[3] H.G. 394/2016 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului sectorial/acordului-cadru din Legea nr. 99/2016, publicată în M. Of. nr. 422 din 6 iunie 2016.

[4] Publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[5] Publicată în M. Of. nr. 676 din 5 octombrie 2010.

[6] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

[7] Publicată în M. Of. nr. 427 din 18 mai 2018.

[8] Publicată în M. Of. nr. 954 din 25 noiembrie 2016.

[9] M.V. Cârlan, *Procedura achizițiilor publice, cu referire specială la cele finanțate din fonduri europene,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2013, p. 13.

[10] E.L. Cătană, *Noutăți în materia controlului* ex ante *al achizițiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP și acțiunea în contestarea nulității absolute a contractului de achiziție publică, art. cit.,* pp. 53-54.

[11] I.St. Mândreanu, *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică,* Tipografia Remus Cioflec, București, 1943, p. 63.

O.U.G. nr. 54/2006 reprezintă, în prezent, cadrul general pentru contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică, ea preluând, în mare parte, reglementarea din Legea nr. 219/1998, pe care a abrogat-o.

Încercând o definiție care să respecte istoricul acestei instituții, constatăm că activitatea de concesionare ne apare în istorie, ca *un mijloc juridic de punere în valoare a unui bun public,* fiind guvernată de mai multe trăsături:

– se încheia între **două părți,** denumite *concedent* (proprietarul) și *concesionar*, cel care primea bunul în folosință;

– se încheia pe **o perioadă determinată de timp,** avea deci un *caracter temporar;*

– **nu atrăgea după sine înstrăinarea bunului,** proprietarul își păstra dreptul de a dispune de acesta *(jus abutendi),* iar cel care folosea dispunea de *jus utendi* și *jus fruendi*;

– caracterul **oneros,** ea presupunea întotdeauna anumite avantaje pentru proprietar, care puteau îmbrăca o formă valorică sau alte avantaje materiale (în natură);

– concedentul își rezerva întotdeauna *dreptul de a răscumpăra concesiunea,* în împrejurări determinate, de aici *caracterul răscumpărabil* care, de asemenea, este tradițional pentru concesiune.

Aceste trăsături sunt definitorii și în prezent pentru instituția concesiunii.

Obiectul contractului de concesiune

Prima precizare care se impune a fi făcută vizează regimul juridic al bunurilor care pot fi concesionate. Raportându-ne la sistemul constituțional și legal actual, vom constata că **un contract de concesiune poate avea ca obiect bunuri din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale.**

Dat fiind faptul că **obiectul contractului de concesiune îl reprezintă bunuri din domeniul public al statului sau al unității administrativ-teritoriale,** el va fi guvernat în exclusivitate de **un regim de putere publică,** deci va fi un contract administrativ, un **contract de concesiune publică**[1].

Uneori legiuitorul instituie dispoziții care reglementează concesionarea unor categorii de bunuri publice, cum ar fi pășunile, de o manieră care generează ample reacții critice din partea doctrinei[2].

În prezent nu există un act normativ care să reglementeze concesionarea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale. În perspectiva transformării în lege a actualului proiect de Cod administrativ, acesta urmează să se regăsească în titlul II al părții a V-a consacrată *exercitării dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.*

§ 3. Regimul constituțional și legal actual al contractului de concesiune publică

Instituția concesiunii bunurilor proprietate publică are în prezent o determinare constituțională, conform art. 136 alin. (4) din Constituție.

---

[1] Pentru analiza detaliată a contractului de concesiune de bunuri proprietate publică, a se vedea A.S. Ciobanu, *op. cit.*, 2015, pp. 211-248, precum și Al.-S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul Public,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, pp. 260-270.

[2] E.L. Catană, *Observații critice privind modul de stabilire a prețului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării și exploatării pajiștilor permanente,* în RDP nr. 3/2014, pp. 78-79.

Regimul legal al acestei concesiuni, denumită de noi *publică,* iar de alți autori *concesiune domenială*[1], este reprezentat de prevederile O.U.G. nr. 54/2006, pe care le vom dezvolta în cele ce urmează, precum și de cele ale art. 871-875 C. civ.

§ 4. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune

Articolul 871 alin. (1) din Codul civil prevede: „concesionarul are dreptul și, în același timp, obligația de exploatare a bunului, în schimbul unei redevențe și pentru o durată determinată, cu respectarea condițiilor prevăzute de lege și a contractului de concesiune".

Potrivit art. 1 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006 concesiunea de bunuri publice reprezintă acel **contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite pentru o perioadă determinată, unei alte persoane numite concesionar, care acționează pe riscul și pe răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică, în schimbul unei redevențe.**

Din definiție rezultă următoarele **trăsături ale contractului de concesiune:**

a) reprezintă un **contract,** care, având ca obiect bunuri proprietate publică, este un contract administrativ;

b) caracterul **temporar** al contractului, el încheindu-se pe o perioadă determinată de părți, care nu poate fi mai mare decât limita maximă stabilită de lege, respectiv cea de 49 de ani. Înțelegem că părțile au deplină larghețe în a stabili durata contractului, că legea nu instituie limită minimă, ci doar limita maximă și că aceasta din urmă nu poate depăși 49 de ani;

c) **obiectul** contractului poate fi reprezentat de un bun proprietate publică, a cărui exploatare constituie, în egală măsură, un **drept** și o **obligație** pentru concesionar;

Dispozițiile art. 1 din O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică se referă doar la **bunurile proprietate publică**[2]**.** Cele din **proprietatea privată** a statului sau a unității administrativ-teritoriale vor fi puse în valoare prin contracte de drept comun, care fac obiectul jurisdicției instanțelor de drept comun, și nu a celor de contencios administrativ[3].

d) concesionarul **acționează pe riscul și pe răspunderea sa;**

e) caracterul **oneros** al contractului, concretizat în plata de către concesionar a unei redevențe;

f) contractul de concesiune cuprinde o **parte reglementară** și o **parte convențională**. Articolul 53 din O.U.G. nr. 54/2006 prevede următoarele: *„Concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, din motive excepționale legate de interesul național sau local, după caz".*

§ 5. Părțile contractului de concesiune

Contractul de concesiune se încheie între ***două părți,*** respectiv **concedentul,** cel care transmite concesiunea și **concesionarul,** cel care primește în concesiune bunul respectiv.

---

[1] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 260.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 359.

[3] I. Lazăr, *Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică în legislația românească și cea comunitară,* în Caietul Științific nr. 11/2009, p. 673.

Calitatea de **concedent** poate aparține, potrivit art. 5 din O.U.G. nr. 54/2006, în numele statului sau al unității administrativ-teritoriale, *ministerelor* sau *altor organe de specialitate ale administrației publice centrale,* pentru bunurile proprietate publică a statului, *consiliilor județene* și *locale, Consiliului general al Municipiului București* și *instituțiilor publice de interes local,* pentru bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

Calitate de **concesionar** poate avea, potrivit art. 6 din O.U.G. nr. 54/2006 și art. 871 alin. (2) C. civ., **orice persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, română sau străină.**

Așadar, acest contract se încheie între **o persoană juridică de drept public și o persoană juridică de drept privat,** el neputându-se încheia niciodată între două persoane morale de drept public[1].

§ 6. Procedura de concesionare

În doctrină se consideră că, *„privită dintr-o perspectivă largă, încheierea unui contract de concesiune parcurge două mari etape: cea a procedurilor premergătoare, menite să pregătească documentația de atribuire, urmată de etapa derulării procedurilor de atribuire, ce ia sfârșit, de regulă, odată cu semnarea contractului (...)"*[2].

O.U.G. nr. 54/2006 instituie, prin art. 12, principiul **aprobării concesiunii pe baza studiului de oportunitate și a caietului de sarcini, care se elaborează în baza studiului de oportunitate, prin Hotărâre a Guvernului sau prin hotărâre a consiliului județean, orășenesc sau comunal,** după caz.

Cele două proceduri de concesionare[3], instituite prin art. 14, sunt:

A) concesionarea prin licitație publică;

B) concesionarea prin negociere directă.

Licitația la rândul ei, se derulează astfel:

– concedentul are obligația să publice în Monitorul Oficial, Partea a VI-a, și într-un cotidian de circulație națională și locală anunțul de licitație;

– orice persoană interesată are dreptul de a solicita și de a obține documentația de atribuire și clarificări privind această documentație;

– concedentul are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, la clarificări, și de a transmite răspunsurile către persoanele interesate;

– procedura de licitație se poate desfășura numai dacă, în urma publicării anunțului de licitație, au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile. Dacă nu s-au depus 3 oferte, concedentul este obligat să anuleze procedura și să organizeze o nouă licitație.

B) Concesionarea prin **negociere directă** se aplică atunci când, **după repetarea procedurii de licitație, nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile.**

Și această procedură presupune publicarea anunțului de negociere directă. Se pot solicita clarificări, pe care concedentul e obligat să le soluționeze.

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a III-a, pp. 223-230.

[2] S. Gherghina, *Decizii dificile: limitele libertății de apreciere a autorităților contractante în atribuirea contractelor de concesiune,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2017, p. 196.

[3] Pentru detalii, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul ..., op. cit.,* 2015, pp. 218-225.

§ 7. Dispoziţii privind contractul de concesiune

A. Termenul în care se încheie contractul

O.U.G. nr. 54/2006 consacră, prin art. 42 şi 50, regula conform căreia **contractul se încheie într-un termen de 20 de zile calendaristice de la data comunicării deciziei privind atribuirea contractului de concesiune,** a cărui depăşire atrage plata unor daune-interese de către partea în culpă.

Precizăm că potrivit *„(...) Directivei privind remediile – astfel cum a fost transpusă în dreptul naţional – contractul de concesiune poate fi semnat cu ofertantul câştigător numai după expirarea unui termen de aşteptare de 10 zile după data deciziei de atribuire (...)"*, în care *„(...) orice ofertant nemulţumit poate contesta această decizie"*[1].

B. Clauze contractuale

a) O.U.G. nr. 54/2006 instituie, prin art. 8, **interdicţia subconcesionării de către concesionar, în tot sau în parte, cu excepţia unor situaţii prevăzute chiar de ordonanţă**[2]**. Interdicţia trebuie prevăzută în contract.**

b) Contractul de concesiune cuprinde atât clauzele prevăzute în caietul de sarcini, cât şi cele convenite de părţi, care nu pot contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini. Conţinutul orientativ al contractului urmează a fi aprobat prin normele metodologice[3].

c) În contract trebuie prevăzute categoriile de bunuri ce urmează a fi utilizate de concesionar, cele care revin de plin drept, libere de sarcini, concedentului, la încetarea concesiunii şi cele care vor reveni concesionarului.

d) Termenul pentru care se încheie contractul poate fi de cel mult **49 de ani**, cu **posibilitatea de a fi prelungit pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata sa iniţială**, prin simplul acord al părţilor.

e) Instituirea, ca principiu care guvernează relaţiile contractuale dintre părţi, a **echilibrului financiar al concesiunii,** respectiv realizarea unei posibile egalităţi între avantajele care îi sunt acordate concesionarului şi obligaţiile care îi sunt impuse;

f) contractul se încheie în limba română, în două exemplare, câte unul pentru fiecare parte.

C. Încetarea concesiunii

Potrivit art. 57 din lege, încetarea contractului de concesiune poate avea loc prin una din următoarele modalităţi:

1) regula: la **expirarea duratei** pentru care s-a încheiat contractul;

2) excepţia: înainte **de expirarea termenului,** în următoarele situaţii:

a. ***prin*** **denunţarea unilaterală din partea concedentului,** când interesul public o cere, ***cu plata unei despăgubiri juste şi prealabile în sarcina concedentului,*** în caz de neînţelegere fiind competentă instanţa de judecată;

b. ***prin*** **rezilierea unilaterală a contractului de către concedent,** atunci când concesionarul nu-şi respectă obligaţiile, cu plata unor despăgubiri către concedent din partea concesionarului, modalitate care are caracter sancţionator[4];

---

[1] S. Gherghina, *Decizii dificile: limitele libertăţii de apreciere a autorităţilor contractante în atribuirea contractelor de concesiune, art. cit.*, p. 216.

[2] A se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul..., op. cit.*, 2015, pp. 228-229.

[3] A se vedea H.G. nr. 168/2007, publicată în M. Of. nr. 146 din 28 februarie 2007.

[4] *„În virtutea principiului precarităţii, administraţia poate pune capăt concesiunii, nu numai atunci când concesionarul nu îşi îndeplineşte obligaţiile asumate, ci ori de câte ori decizia este motivată de un interes general"*. (E. Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 107-108).

c. rezilierea unilaterală de către concesionar atunci când concedentul nu-şi respectă obligațiile ce-i revin, cu posibilitatea plății unor despăgubiri către concesionar.

d. în cazul dispariției, dintr-o cauză de forță majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilității obiective a concesionarului de a exploata bunul, prin renunțare, fără plata unei despăgubiri.

D. Reguli instituite prin Codul civil

Art. 872 alin. (1) din Codul civil prevede dreptul concesionarului de a putea efectua orice acte materiale sau juridice necesare pentru exploatarea bunului. Sub sancțiunea nulității însă, concesionarul nu poate înstrăina sau greva bunul concesionat sau bunurile destinate sau rezultate din concesiune şi care trebuie predate concedentului la încetarea concesiunii. Fructele şi productele bunului concesionat revin concesionarului, în limitele legii şi ale actului de concesiune. Concedentul are dreptul să controleze exercitarea dreptului de concesiune, potrivit legii şi contractului de concesiune.

II. 2. Concesiunea de servicii şi lucrări

§ 8. Regimul legal actual

Legislația în această materie este reprezentată de actuala Lege nr. 100/2016[1], prin care se transpun în practică unele prevederi[2] ale Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[3].

Astfel, art. 5 lit. g) din Legea nr. 100//2016 definește **contractul de concesiune de lucrări** ca fiind acel *contract cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entități contractante încredințează executarea de lucrări unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru lucrări este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.*

Contractul de concesiune de servicii reprezintă *contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris, prin care una sau mai multe entități contractante încredințează prestarea şi gestionarea de servicii, altele decât executarea de lucrări prevăzută la lit. g), unuia sau mai multor operatori economici, în care contraprestația pentru servicii este reprezentată fie exclusiv de dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului, fie de acest drept însoțit de o plată.*

Remarcăm, din modul de definire a celor două contracte, următoarele aspecte:

a) asimilarea, prin lege, a contractului, cu un act administrativ. Apreciem că este un pas înainte față de legislația anterioară, dar **nu unul suficient. Legiuitorul se ferește să califice, direct, contractul de concesiune, indiferent de obiectul lui, ca fiind un contract administrativ, preferând formula implicită de act juridic asimilat actului administrativ.** Nu împărtăşim reticența care persistă încă în legislație şi apreciem că **este**

---

[1] Legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări şi concesiunile de servicii, publicată în M. Of. nr. 392 din 23 mai 2016.

[2] Este vorba despre transpunerea art. 3, 8, 11, 13-19, 22-26, 28, 31, 34-36, 38-40 şi 54 şi transpunerea parțială a articolelor 1, 2, 4-7, 9, 10, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 37, 41 şi 42 ale Directivei.

[3] Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene , Seria I, nr. 94 din 28 martie 2014. Pentru detalii, a se vedea A.S. Ciobanu, Regimul..., op.cit., 2015, pp. 62-64.

necesară asumarea, la nivel legislativ, a calificării anumitor contracte încheiate de autoritățile publice ca fiind contracte administrative;

b) în modul de definire a contractului **se regăsesc elemente definitorii ale regimului juridic ale unui contract, în general, și ale unui contract administrativ, în particular,** și anume:

- **forma scrisă** a contractului, care este cerută *ad validitatem*;

- **părțile** contractului, fiind vorba despre o *entitate contractantă,* pe de o parte, și despre *unul sau mai mulți operatori economici*, pe de altă parte.

Calitate de *entitate contractantă* au, potrivit articolului 10, următoarele: *autoritățile contractante,* noțiune care cuprinde, conform art. 9 din lege, autoritățile și instituțiile publice centrale sau locale, organismele de drept public; asocierile care cuprind cel puțin o autoritate contractantă din categoria celor două enumerate anterior; *întreprinderile publice,* sintagmă care evocă, potrivit art. 5 lit. s), persoanele juridice ce desfășoară actvități economice și asupra cărora se exercită, direct sau indirect, ca urmare a unor drepturi de proprietate a participațiilor financiare sau a a regulilor specifice prevăzute în actul de înființare, influența dominantă a unei autorități contractante, astfel cum este ea definită de art. 9 din lege. Prezumția de exercitare a influenței dominante se aplică în orice situație în care, în raport cu o astfel de persoană, una sau mai multe autorități contractante în sensul articolului 9 se află, direct sau indirect, în cel puțin unul din următoarele cazuri: dețin majoritatea capitalului subscris, dețin controlul majorității voturilor asociate acțiunilor emise de întreprindere sau pot numi în componența consiliului de administrație, a organului de conducere sau de supraveghere mai mult de jumătate din numărul membrilor acestuia.

- **obiectul** contractului, care poate consta fie în *executarea unei lucrări,* fie în *prestarea și gestionarea unui serviciu;*

- **contraprestația** la care sunt obligați operatorii economici și care poate consta în *dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor* sau, după caz, *dreptul de a exploata serviciile care fac obiectul contractului,* în mod *exclusiv sau însoțit de o plată;*

- se determină, încă din debutul definiției, **caracterul oneros al contractului,** care îl deosebește de alte modalități de valorificare a bunurilor care aparțin domeniului public, cum ar fi darea în folosință gratuită întreprinderilor de utilitate publică.

§ 9. Părțile contractului de concesiune de servicii și lucrări

Contractul de concesiune se încheie între **două părți**, respectiv **concedentul**, cel care transmite concesiunea și **concesionarul**, cel care primește în concesiune lucrarea sau serviciul respectiv.

Calitatea de **concedent** aparține **uneia sau mai multor entități contractante,** sintagmă a cărei semnificație se regăsește în articolul 9 din Legea nr. 100/2016, pe care am prezentat-o anterior[1]. În dezvoltarea sensului acestei noțiuni, prin articolul 10 al legii se prevede că pot avea calitatea de *entitate contractantă* următoarele entități, cu condiția să exercite una din activitățile prevăzute în anexa nr. 2 și să atribuie un contract de

[1] Pentru detalierea conceptelor de „autoritate contractantă" și „entitate contractantă", în sensul Directivei 2014/23/UE, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul..., op. cit.,* 2015, pp. 80-84.

concesiune pentru exercitarea uneia din activitățile respective, putând fi vorba despre *autoritățile contractante, întreprinderile publice* sau oricare subiecte de drept, cu condiția să funcționeze pe baza unor drepturi exclusive sau speciale acordate pentru exercitarea uneia dintre activitățile prevăzute în anexa nr. 2.

Calitate de **concesionar** poate avea **orice operator economic căruia i-a fost atribuită o concesiune**[1]. Noțiunea de *operator economic*, potrivit art. 5 alin. (1) lit. x) din lege, semnifică *orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau de drept privat, sau grup ori asociere, inclusiv temporară, de astfel de persoane, care oferă pe piață, în mod licit, executarea de lucrări și/sau a unei construcții, furnizarea de produse sau prestarea de servicii.*

§ 10. Proceduri de atribuire

Conform art. 50 din lege, entitatea contractantă atribuie contractul de concesiune prin licitație deschisă sau dialog competitiv[2]. Se admite, prin excepție, posibilitatea de a se utiliza *negocierea fără publicare a unui anunț de concesionare*, potrivit articolelor 64[3] și 65[4] din lege.

A) Licitația deschisă

Se desfășoară, de regulă, într-o singură etapă, însă autoritatea contractantă poate decide prin documentația de atribuire și anunțul de concesionare ca procedura de licitație deschisă să se desfășoare în **două etape.** În **prima etapă** se depun ofertele elaborate conform documentației de atribuire, însoțite de documentele care demonstrează îndeplinirea criteriilor de calificare și de selecție stabilite de entitatea contractantă, iar în **etapa a doua** au loc negocieri în vederea îmbunătățirii ofertelor admisibile și evaluarea ofertelor îmbunătățite, prin aplicarea criteriilor de atribuire.

B) Dialogul competitiv

Este reglementat în secțiunea 3 a capitolului IV din Legea nr. 100/2016, unde regăsim *regulile privind atribuirea contractelor de concesiune.*

---

[1] *Ibidem*, pp. 84-86.

[2] Pentru analiza dispozițiilor relevante din cadrul Directivei 2014/23/UE, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Regimul..., op. cit.*, 2015, pp. 86-98.

[3] Articolul 64 din Legea nr. 100/2016 are următorul conținut: *„(1) Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un anunț de concesionare dacă lucrările/serviciile respective pot fi furnizate numai de către un anumit operator economic, pentru unul dintre următoarele motive: a) scopul concesiunii de lucrări sau al concesiunii de servicii este crearea sau achiziționarea unei opere de artă sau a unei reprezentații artistice unice; b) concurența lipsește din motive tehnice; c) existența unui drept exclusiv; d) protecția unor drepturi de proprietate intelectuală și a altor drepturi exclusive, altele decât cele definite la art. 5 alin. (1) lit. o). (2) Motivele prevăzute la alin. (1) lit. b)-d) se aplică doar în cazul în care nu există o soluție alternativă sau înlocuitoare rezonabilă, iar absența concurenței nu este rezultatul unei restrângeri artificiale a parametrilor concesiunii de lucrări sau ai concesiunii de servicii.*"

[4] Articolul 65 prevede că *„Prin excepție de la prevederile art. 63 alin. (1), entitățile contractante nu au obligația de a publica un nou anunț de concesionare dacă, în cadrul unei proceduri de atribuire inițiale, prevăzute în prezenta lege, nu a fost depusă nicio ofertă/solicitare de participare sau au fost depuse numai oferte/solicitări de participare neconforme, cu condiția să nu se modifice în mod substanțial condițiile inițiale ale concesiunii de lucrări sau ale concesiunii de servicii și dacă, la solicitarea Comisiei Europene, s-a transmis un raport în acest sens.*"

Această procedură se inițiază prin transmiterea spre publicare a unui anunț de concesionare, în conformitate cu prevederile art. 63 din lege[1], potrivit cărora entitatea contractantă solicită operatorilor economici depunerea de solicitări de participare.

Specific acestei proceduri este faptul că **orice operator economic are dreptul de a depune o solicitare de participare,** urmând ca **numai candidații care îndeplinesc criteriile de calificare și selecție care au fost precizate în anunțul de concesionare să participe la etapele următoare.**

Această procedură se desfășoară în trei etape, prin care, în succesiune:

- se depun solicitările de participare și se selectează candidații, aplicându-se criteriile de calificare și de selecție stabilite prin documentația de atribuire;
- se realizează **dialogul competitiv,** prin care se selectează candidații care vor putea depune ofertele finale;
- se depun ofertele finale de către candidații selectați în etapa anterioară și se face evaluarea acestora, aplicându-se procedurile de atribuire.

E) Procedura atribuirii contractului de concesiune și contestarea procedurii

Legea obligă autoritatea contractantă să asigure **transparența atribuirii contractelor de concesiune,** prin publicarea, potrivit prevederilor legii, a anunțurilor de concesionare, a anunțurilor de intenție și a anunțurilor de atribuire.

Legea reglementează, în secțiunile 4-9 ale capitolului IV, aspectele care privesc: regulile de publicitate și transparență; elaborarea documentației de atribuire; termenele de primire a solicitărilor de participare și a ofertelor pentru concesiunea de lucrări sau concesiunea de servicii; criteriile de atribuire; finalizarea procedurii de atribuire și informarea candidaților/ofertanților.

Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante sau prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante la emiterea unui act sau la adoptarea de măsuri de remediere, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, pe cale administrativă, administrativ-jurisdicțională sau judiciară, în condițiile Legii nr. 101/2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor[2]. Legea prevede că oricare dintre membrii unei asocieri a unor operatori economici, fără personalitate juridică, poate formula orice cale de atac pe care ea o reglementează.

Din analiza dispozițiilor legale, se desprind următoarele concluzii privind **remediile, căile de atac și procedura de soluționare a acestora.**

Precizăm că prin forma inițială a Legii nr. 101/2016 s-a prevăzut o *„procedură administrativă prealabilă distinctă de cea prevăzută de reglementarea-cadru în materie*

---

[1] Articolul 63 prevede că *„(1) Entitatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un anunț de concesionare atunci când inițiază una dintre procedurile reglementate de prezenta lege, respectiv licitația deschisă sau dialogul competitiv. (2) Entitatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un anunț de intenție atunci când inițiază procedura de atribuire a unui contract de concesiune de servicii sociale sau alte servicii specifice prevăzute în anexa nr. 3."*

[2] Publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016.

prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ"[1], însă aceasta a fost desființată prin O.U.G. nr. 45/2018[2].

Contestația pe cale administrativ-jurisdicțională

Poate fi formulată de:

- persoana care se consideră nemulțumită de răspunsul primit la notificarea prealabilă sau **care nu a primit răspuns în termenul de 3 zile** prevăzut de lege;

- oricare persoană care se consideră vătămată prin măsurile de remediere adoptate de autoritatea contractantă.

Prin intermediul contestației adresate Consiliului se solicită **anularea actului autrității contractante, obligarea acesteia la emiterea unui act** sau la **adoptarea unei măsuri de remediere,** precum și **recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim.**

Contestația se formulează în termen de **10 sau 5 zile,** calculate în același mod cu cele în care se formulează notificarea prealabilă, prezentat anterior.

Autoritatea contractantă **poate să încheie contractul,** sub sancțiunea nulității absolute, **numai după comunicarea deciziei Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor.**

Contestația trebuie să cuprindă anumite elemente care sunt prevăzute expres de articolul 10 al Legii nr. 101/2016[3], cu precizarea că este recunoscut dreptul Consiliului de a cere **completarea ei,** iar în cazul în care nu se dă curs solicitării, **contestația este anulată.**

În secțiunile 3-6 ale capitolului III sunt reglementate aspectele privind **soluționarea contestației, suspendarea procedurii de atribuire, termenul de soluționare a acesteia și soluțiile pe care le poate pronunța Consiliul.**

Potrivit regimului juridic general al suspendării soluționării unui proces consacrat de normele Codului de procedură civilă[4], suspendarea soluționării contestației poate interveni fie în situația **existenței unui dosar penal care vizează o infracțiune săvârșită în legătură cu actul care face obiectul contestației** sau **în situația în care soluționarea contestației depinde în tot sau în parte de existența ori inexistența unui drept care face obiectul unei alte judecăți.**

În ceea ce privește **soluțiile** pe care le poate pronunța Consiliul, precizăm că, potrivit articolului 26 din lege, acesta analizează actul atacat din punct de vedere al **legalității și temeiniciei,** putând pronunța una din următoarele soluții:

a) **anulează în tot sau în parte actul;**

b) **obligă autoritatea contractantă să emită un act;**

c) **dispune alte măsuri pentru remedierea actelor care afectează procedura de achiziție,** cu excepția celor de la literele a) și b).

---

[1] V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, p. 374.

[2] Publicată în M. Of. nr. 459 din 4 iunie 2018.

[3] Este vorba despre datele de identificare ale contestatorului, persoană fizică sau juridică; denumirea și sediul autorității contractante; identificarea contractului; precizarea actului autorității contractante care este atacat; obiectul contestației; motivarea în fapt și în drept; mijloacele de probă pe care se sprijină contestația și semnătura contestatorului, persoană fizică sau juridică.

[4] Avem în vedere articolele 411-415 C. pr. civ., aprobat prin Legea nr. 134/2010, republicat în M. Of. nr. 545 din 3 august 2012.

În situația în care se dispune modificarea sau eliminarea unor mențiuni din documentația de achiziție publică, autoritatea contractantă poate anula procedura de achiziție publică doar în situația în care nu poate lua nicio altă măsură de remediere sau măsura ar afecta principiile legale în materie. Rezultă din această normă că **regula o reprezintă faptul că se dispun alte măsuri de remediere, și numai prin excepție, atunci când acestea nu pot fi dispuse sau se dovedesc a nu fi eficiente, se poate proceda la anularea procedurii**[1].

În exercitarea atribuțiilor de soluționare a contestațiilor, Consiliul adoptă următoarele **acte:**

a) hotărâri, prin intermediul cărora soluționează contestația sau se dezînvestește, fără a soluționa contestația pe fond;

b) încheieri sunt toate celelalte hotărâri pronunțate de Consiliu, cu excepția acelora prin care se procedează la unificarea practicii administrativ-jurisdicționale.

Sub aspectul naturii lor juridice, **hotărârile Consiliului** prin care se soluționează contestația sau se dezînvestește Consiliul sunt **acte administrativ-jurisdicționale** care pot fi atacate în justiție, respectiv la instanțele care soluționează litigiile de contencios administrativ.

C) Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor

În conformitate cu prevederile articolului 29 din Legea nr. 101/2016, împotriva deciziilor pronunțate de Consiliu se poate formula plângere, atât pentru **nelegalitate,** cât și pentru **netemeinicie.** Regimul juridic al plângerii, astfel cum se desprinde el din conținutul capitolului IV, intitulat *„Calea de atac împotriva deciziilor Consiliului"*, este următorul:

a) poate fi formulată de oricare dintre părțile cauzei;

b) în calea de atac nu se poate schimba cadrul procesual, nu se poate schimba calitatea părților, cauza sau obiectul contestației și nu se pot formula pretenții noi;

c) termenul de formulare a plângerii este de 10 zile de la comunicarea deciziei;

d) plângerea se depune la instanța competentă, fiind vorba despre Curtea de Apel, Secția de contencios administrativ și fiscal. Noutatea pe care o consacră legea vizează **completele specializate în achiziții publice,** în competența cărora intră soluționarea acestor litigii.

Sub aspectul **competenței teritoriale,** aceasta aparține Curții de apel în raza căreia se află sediul autorității pârâte. Constatăm că **legea stabilește o competență teritorială exclusivă, în favoarea curții de apel de la domiciliul pârâtului.**

Se admite **că, în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune suspendarea procedurii de atribuire sau, după caz, a executării contractului, până la soluționarea cauzei, printr-o încheiere definitivă.** Regăsim aici corespondentul suspendării executării actului, procedură reglementată de articolele 14 și 15 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Deosebirea față de ceea ce am putea numi **„suspendarea de drept comun în contenciosul adminis-**

[1] Redactarea textului nu este însă cea mai fericită, el prevăzând că *„(...) autoritatea contractantă are obligația de a anula procedura doar în condițiile în care (...)"*. În opinia noastră, textul trebuia să aibă ca formulare că *„(...) autoritatea contractantă **poate anula procedura doar în condițiile în care (...)"***, pentru ca forma și conținutul textului să coincidă voinței interne a legiuitorului.

trativ" constă în faptul că **partea care solicită suspendarea are obligația să constituie în prealabil o cauțiune de 2% raportată la valoarea estimată a contractului sau la valoarea stabilită a contractului,** în condițiile articolului 33 alin. (2)-(13) din Legea nr. 101/2016[1].

---

[1] Articolul 33 din Legea nr. 101/2016 are următorul conținut: *„(1) În cazuri temeinic justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, instanța poate dispune, la cererea părții interesate, prin încheiere dată cu citarea părților, suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului până la soluționarea cauzei. Încheierea este definitivă. (2) Pentru a dispune suspendarea procedurii de atribuire și/sau a executării contractului, partea care o solicită trebuie să constituie în prealabil o cauțiune, calculată prin raportare la valoarea estimată a contractului sau la valoarea stabilită a contractului, după cum urmează: a) 2% din valoarea estimată a contractului, dacă aceasta este mai mică decât pragurile valorice pentru care este obligatorie publicarea anunțului de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, dar nu mai mult de 35.000 lei; b) 2% din valoarea stabilită a contractului, dacă aceasta este mai mică decât pragurile valorice pentru care este obligatorie publicarea anunțului de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, dar nu mai mult de 88.000 lei; c) 2% din valoarea estimată a contractului, dacă aceasta este egală sau mai mare decât pragurile valorice pentru care este obligatorie publicarea anunțului de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, dar nu mai mult de 220.000 lei; d) 2% din valoarea stabilită a contractului, dacă aceasta este egală sau mai mare decât pragurile valorice pentru care este obligatorie publicarea anunțului de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, dar nu mai mult de 880.000 lei. (3) În cazul unei proceduri de atribuire a acordului-cadru, prevederile alin. (2) se raportează la valoarea estimată a celui mai mare contract subsecvent ce se intenționează a se atribui în baza acordului-cadru respectiv. (4) Cauțiunea se depune la Trezoreria Statului, la CEC Bank-S.A. sau la orice altă instituție de credit care efectuează astfel de operațiuni, pe numele părții respective, la dispoziția instanței. (5) La cererea părții care constituie cauțiunea și dacă autoritatea contractantă declară în mod expres că este de acord, cauțiunea poate consta și în instrumente financiare care pot servi ca instrumente de plată. (6) La cererea părții care constituie cauțiunea, instanța poate încuviința, cu acordul expres al autorității contractante, prin excepție de la prevederile alin. (4) și (5), să fie adus un garant. În acest caz, instanța stabilește, cu citarea părților, un termen la care garantul să fie înfățișat. (7) Dacă garantul este încuviințat de instanță, el dă în fața acesteia ori prin înscris autentic, depus la dosarul cauzei, o declarație că este de acord să garanteze până la nivelul cauțiunii. (8) Cel care a depus cauțiunea în numerar poate cere ulterior ca, în condițiile stabilite de prezentul articol, suma în numerar să fie înlocuită cu alte bunuri ori prin aducerea unui garant. În acest caz, dispozițiile alin. (1) rămân aplicabile. (9) Cauțiunea depusă se restituie, la cerere, după soluționarea prin hotărâre definitivă a plângerii, respectiv după încetarea efectelor suspendării procedurii de atribuire și/sau a executării contractului. (10) Cauțiunea se restituie celui care a depus-o după trecerea unui termen de 30 de zile, de la data rămânerii definitive a hotărârii, și numai dacă și în măsura în care autoritatea contractantă nu a formulat cerere pentru plata despăgubirii cuvenite până la împlinirea acestui termen sau, după caz, de la data încetării efectelor suspendării procedurii de atribuire și/sau a executării contractului. Cauțiunea se restituie de îndată dacă autoritatea contractantă declară în mod expres că nu urmărește obligarea celui care a depus-o la despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin încuviințarea măsurii pentru care aceasta s-a depus. (11) Instanța se pronunță asupra cererii de restituire a cauțiunii cu citarea părților, printr-o încheiere supusă numai recursului la instanța ierarhic superioară. Recursul este suspensiv de executare. (12) Dacă cererea de suspendare pentru care s-a depus cauțiunea a fost respinsă, instanța dispune din oficiu și restituirea cauțiunii. (13) Instanța soluționează cererea de suspendare luând în considerare consecințele probabile ale acesteia asupra tuturor categoriilor de interese ce ar putea fi lezate, inclusiv asupra interesului public. Instanța poate să nu dispună măsura prevăzută la alin. (1) în cazul în care consecințele negative ale acesteia ar putea fi mai mari decât beneficiile ei. Hotărârea de a nu dispune suspendarea procedurii de atribuire și/sau executării contractului nu trebuie să prejudicieze niciun alt drept al persoanei care a înaintat cererea prevăzută la alin. (1)".* Articolul 56 are următorul conținut: *„(1) Cererile introduse la instanțele judecătorești potrivit prevederilor prezentului capitol se taxează după cum urmează: a) până la 450.000 lei inclusiv - 2% din valoarea estimată a contractului; b) între 450.001 lei și 4.500.000 lei inclusiv - 9.000 lei +0,2% din ceea ce depășește 450.001 lei; c) între 4.500.001 lei și 45.000.000 lei inclusiv - 18.000 lei + 0,02% din ceea ce depășește 4.500.001 lei; d) între 45.000.001 lei și 450.000.000 lei inclusiv - 27.000 lei + 0,002% din ceea ce depășește 45.000.001 lei; e) între 450.000.001 lei și 4.500.000.000 lei inclusiv - 36.000 lei + 0,0002% din ceea ce depășește 450.000.001 lei; f) peste 4.500.000.001 lei - 45.000 lei + 0,00002%*

Această cauțiune **se restituie** fie *după soluționarea, de către Consiliu, a plângerii*, fie *după încetarea efectelor suspendării procedurii de atribuire a contractului sau/și a executării contractului.*

Soluțiile pe care le poate pronunța instanța sunt reglementate în articolul 34 din lege, ele putând consta în **admiterea** sau **respingerea plângerii.**

În cazul **admiterii,** instanța **modifică decizia Consiliului** și poate **dispune:**

a) anularea, în tot sau în parte, a actului autorității contractante;

b) obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă;

c) îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea unor mențiuni cu caracter discriminatoriu din documentația de atribuire;

d) orice alte măsuri, necesare remedierii încălcării legislației în materie.

În cazul **respingerii** plângerii, aceasta se poate dispune **pe fond** sau prin soluționarea unor **excepții procesuale.**

Plângerea formulată împotriva deciziei Consiliului **se taxează** cu **50% din valoarea taxelor prevăzute la articolul 56 alin. (1) și (2), după caz.** Autoritatea contractantă este **scutită** de plata taxei de timbru.

În doctrina de specialitate se apreciază că *„(...) procedura jurisdicțională reglementată de Legea nr. 101/2016 în materia soluționării litigiilor derivate din procedura de atribuire a contractelor de achiziții publice, contractelor de concesiune de lucrări și contractelor de concesiune de servicii este lipsită de claritate și previzibilitate sau, altfel spus, lipsește acel element esențial la care se referă constant Curtea Europeană a Drepturilor Omului, și anume «calitatea legii»"*[1].

În soluționarea litigiilor care privesc materia analizată, se pune problema determinării naturii juridice a operațiunii vizată de litigiu. Aceasta deoarece **nu orice achiziție făcută de o autoritate sau instituție publică este, ca natură juridică, o achiziție publică.** Vom ilustra cu o speță din jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție (S.C.A.F.), soluționată prin Decizia nr. 2144 din 22 mai 2015. Înalta Curte a statuat că *„achiziția reglementată de art. 56 din O.U.G. nr. 114/2001 nu este tratată de legiuitor ca o* ***procedură de achiziție publică,*** *ci ca o operațiune comercială pentru care nu se impune autorității nicio formalitate. Cu alte cuvinte, pentru realizarea unei achiziții directe, legiuitorul îi lasă autorității publice libertatea de a se comporta liber, ca orice comerciant, fără a îi mai impune urmarea unei proceduri de achiziție publică (...)"*[2]. Pentru aceste considerente, Înalta Curte a respins apărările recurentului în cauză.

---

din ceea ce depășește 4.500.000.001 lei. (2) Cererile neevaluabile în bani formulate potrivit prezentei legi și cele care nu fac obiectul alin. (1) se taxează cu 450 lei. (3) Prin excepție de la prevederile alin. (1), în cazul în care procedura de atribuire este organizată pe loturi, taxele se raportează la valoarea estimată a fiecărui lot contestat. (4) Persoana care a formulat cerere potrivit prevederilor prezentului articol poate beneficia, la cerere, de facilități sub formă de reduceri, eșalonări sau amânări pentru plata taxelor judiciare de timbru datorate, potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare".

[1] O. Puie, *Neconstituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementate de Legea nr. 101/2016,* în Dreptul nr. 10/2016, p. 27.

[2] E. Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de Contencios Administrativ și Fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în RDP nr.4/2017, p. 131.

III. Administrarea, închirierea și darea în folosință gratuită a bunurilor domeniului public

§ 11. Regimul contractelor de administrare și de închiriere a bunurilor domeniului public

A. Administrarea bunurilor proprietate publică este reglementată de articolele 867-870 din Codul civil, care au înlocuit astfel art. 12 al Legii nr. 213/1998[1].

Acestea statornicesc următoarele reguli în ceea ce privește contractul de dare în administrare:

a) *subiectul de drept care poate primi în administrare un bun proprietate publică, potrivit articolului 868 din Codul civil, poate fi reprezentat de:*

– regii autonome;

– autorități ale administrației publice centrale și locale;

– alte instituții publice de interes național, județean sau local.

Din interpretarea *per a contrario* a art. 136 alin. (4) din Constituție, rezultă că nici un alt subiect de drept public sau de drept privat nu poate fi titularul dreptului de administrare[2]. Ne raliem opiniei conform căreia *„nu putem accepta că Guvernul sau consiliile locale/județene își pot atribui singure un drept de administrare, operațiune inutilă și absurdă, din moment ce ele au deja atribuția generală de a administra întreg patrimoniu al statului sau al unităților administrativ-teritoriale"*[3].

În ceea ce privește **regiile autonome și instituțiile publice,** acestea sunt înființate prin acte administrative de către autoritățile statului sau colectivitățile locale, în scopul realizării unor servicii publice și se află în raporturi juridice de subordonare față de autoritățile care le-au înființat[4]. În doctrină s-a semnalat *„distincția pe care legiuitorul constituant o realizează între instituțiile publice și instituțiile de utilitate publică, ca o reminiscență a doctrinei administrative clasice, care realiza o distincție între stabilimentele publice și stabilimentele de utilitate publică. Distincția are relevanță, întrucât instituțiile publice pot primi bunuri proprietate publică în administrare, în timp ce instituțiile de utilitate publică pot primi bunuri proprietate publică în folosință gratuită"*[5].

În dreptul francez, regia autonomă este definită a reprezenta acea persoană publică, în a cărei competență intră desfășurarea, în mod direct, a unei activități comerciale, neavând însă calitatea de comerciant propriu-zis, din moment ce actele de comerț pe care le realizează sunt simple „accesorii" ale serviciului public pe care îl prestează[6].

Cât privește valorificarea bunurilor proprietate publică aparținând unităților administrativ-teritoriale, trebuie avute în vedere și dispozițiile Legii nr. 215/2001, republicată,

---

[1] Articolul 12 al Legii nr. 213/1998 a fost abrogat prin punctele 3, 4 și 5 ale art. 89, Secțiunea a 3-a, Cap. V din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Codului civil.

[2] A.-M. Țigănescu, *Descentralizarea,* în Caietele Științifice nr. 11/2009, pp. 212-213.

[3] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 240.

[4] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 102.

[5] V.C. Soare, *Contribuția prin fonduri publice și posibilitatea dării în administrare către asociațiile de dezvoltare intercomunitară a bunurilor proprietate publică,* în RDP nr. 3/2018, p. 99.

[6] Al.S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, București, p. 317.

mai exact ale art. 124, care recunoaşte *consiliilor locale şi judeţene posibilitatea de a hotărî ca bunurile care aparţin domeniului public sau privat de interes local sau judeţean, după caz, să fie date în administrarea regiilor autonome şi instituţiilor publice, să fie concesionate ori să fie închiriate.* Consiliile locale şi judeţene *hotărăsc cu privire la cumpărarea unor bunuri ori la vânzarea bunurilor care fac parte din domeniul privat de interes local sau judeţean,* în condiţiile legii;

b) *actul juridic prin intermediul căruia bunul poate fi dat în administrare* diferă în funcţie de natura acestuia, astfel:

– dacă **bunul respectiv este un bun care aparţine domeniului public naţional,** darea în administrare se face prin **Hotărâre a Guvernului** [art. 867 alin. (1) C. civ.];

– dacă **bunul aparţine domeniului public de interes local sau judeţean,** darea în administrare se va face prin **hotărâre a consiliului local sau judeţean** [art. 867 alin. (1) C. civ.].

Dreptul de administrare **are o natură administrativă,** neconfundându-se cu drepturile reale derivate din dreptul de proprietate civilă[1];

c) *prerogativele celui care administrează bunul,* sunt, potrivit art. 868 alin. (2) din Codul civil, următoarele:

– dreptul de administrare conferă titularului său capacitatea de a *folosi şi dispune de bunul respectiv.*

Codul civil recunoaşte, în art. 869, *posibilitatea ca dreptul de administrare să poată fi revocat, atunci când interesul public o impune;*

d) dispoziţii privitoare la *litigiile care se pot naşte din administrarea sau închirierea unor bunuri publice.*

În aceste litigii, *statul este reprezentat de* ***Ministerul Finanţelor,*** *iar unitatea administrativ-teritorială este reprezentată de* ***consiliul judeţean*** *(sau de Consiliul General al Municipiului Bucureşti) sau de* ***consiliul local,*** *care dau un mandat scris, în fiecare caz în parte,* ***preşedintelui consiliului judeţean*** sau ***primarului.***

Aceştia pot desemna un alt funcţionar de stat sau un avocat care să îi reprezinte în faţa instanţei[2].

Legea nr. 213/1998 *nu statorniceşte în mod expres că litigiile privind administrarea şi închirierea bunurilor proprietate publică sunt de competenţa instanţei de contencios administrativ,* însă prin art. 8 alin. (2) se prevede competenţa instanţelor de contencios administrativ în ceea ce priveşte hotărârile de trecere a unui bun din domeniul privat în cel public şi invers, iar prin art. 23 se dispune că litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului sau unităţilor administrativ-teritoriale sunt, de asemenea, de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

B. Închirierea bunurilor proprietate publică

Constituţia României prevede această modalitate cu caracter *generic,* însă în doctrină se apreciază că *„dacă ne raportăm la realităţile legislative actuale şi trecute, trebuie privită într-un sens mai larg"*[3]. Autorul are în vedere o procedură, pe care am anticipat-o

---

[1] E. Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 60.

[2] Reglementarea este cuprinsă în art. 12 alin. (5) al Legii nr. 213/1998, astfel cum a fost el modificat de pct. 4 al art. 89, Secţiunea a 3-a, Cap. V din Legea nr. 71/2011.

[3] Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 288.

cu ocazia analizei domeniului public, a utilizării în scopuri comerciale a dependinţelor domeniului public (de exemplu, trotuarele) care se poate realiza prin intermediul unor *acte administrative,* respectiv autorizaţiile eliberate de administraţia publică locală, în concret autorizaţii de diferite tipuri.

Dispoziţii privind regimul acestui contract regăsim în art. 14, 15 şi 16 din Legea nr. 213/1998, precum şi în Legea nr. 215/2001 privind administraţia publică locală, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.

Din coroborarea acestor dispoziţii, regăsim următoarele elemente privind contractul de închiriere a bunurilor proprietate publică:

a) **actul juridic prin intermediul căruia se face închirierea** diferă, ca şi la darea în administrare, în funcţie de **natura bunului,** astfel:

– pentru **bunurile proprietatea publică a statului,** închirierea se face prin **Hotărâre a Guvernului;**

– pentru **bunurile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale,** închirierea se face prin **hotărâre a consiliului judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului local;**

b) **părţile contractului de închiriere,** potrivit art. 14 alin. (2) pot fi:

– chiriaş poate fi orice *persoană fizică sau juridică, română sau străină;*

– calitatea de a transmite, prin închiriere, un bun proprietate publică, revine *titularului dreptului de proprietate sau al celui de administrare;*

c) instituirea **principiului licitaţiei publice** pentru concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică (art. 15);

d) **dispoziţii privind destinaţia sumelor încasate** *din concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau unităţilor administrativ-teritoriale,* fiind vorba, după caz, despre:

– bugetul de stat, **pentru veniturile produse din concesionarea şi închirierea bunurilor proprietate publică a statului;**

– **bugetele locale,** pentru veniturile realizate din închirierea sau concesionarea bunurilor proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale;

– în situaţia în care contractul de închiriere se încheie de către titularul dreptului de administrare, *acesta are dreptul să încaseze din chirie o cotă parte de 20-50%,* care se stabileşte, după caz, prin Hotărâre a Guvernului, Hotărâre a Consiliului Judeţean, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a Consiliului Local prin care s-a aprobat închirierea.

C. Darea în folosinţă gratuită

Dreptul de folosinţă gratuită a fost introdus în conţinutul art. 136 prin Legea de revizuire nr. 429/2003 şi îşi află reglementarea în articolele 874-875 C. civ.

Art. 136 alin. (4), teza finală din Constituţia revizuită prevede posibilitatea ca bunurile proprietate publică să fie date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.

O dispoziţie similară este prevăzută şi de art. 124 din Legea nr. 215/2001, republicată, potrivit căruia *„consiliile locale şi cele judeţene pot da în folosinţă gratuită, pe termen limitat, bunuri mobile şi imobile proprietate publică sau privată locală ori judeţeană, după caz, persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice".*

La fel ca şi concesionarea, administrarea şi închirierea bunurilor proprietate publică şi darea în folosinţă gratuită a acestora este de competenţa Guvernului, ori, după caz, a consiliilor judeţene, municipale, orăşeneşti şi comunale, prin **hotărâre**[1].

Art. 874 *„nu vine cu explicaţii în ceea ce priveşte sfera exactă a titularilor (...)"*[2], referindu-se, generic, la *instituţiile de utilitate publică.* Alin. (2) al art. 874 C. civ. prevede că, în lipsa unor dispoziţii contrare în actul de constituire, titularul dreptului de folosinţă gratuită nu beneficiază de fructele civile ale bunului. Potrivit art. 875 alin. (1) din Codul civil apărarea în justiţie a dreptului de folosinţă gratuită revine titularului dreptului.

IV. Lucrările publice de interes naţional şi local

§ 12. Caracteristici

Este deja o constantă în teoria contractului administrativ că unul din elementele care îl deosebeşte de contractul de drept comun este faptul că are *un obiect determinat.*

Acest obiect determinat, la rândul său, poate să constea în: **prestarea unui serviciu public, punerea în valoare a unui bun public** sau **efectuarea unei lucrări publice.**

Rezultă că, din punctul de vedere al naturii juridice, contractele care îşi propun efectuarea unei lucrări publice sunt **contracte administrative.**

Această instituţie este reglementată de capitolul VII, secţiunea a II-a, din Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, intitulată chiar *„Lucrările publice".*

Art. 126 din Legea nr. 215/2001, republicată, dispune că *„Lucrările de construcţii şi reparaţii* ***de interes public, finanţate din bugetele comunelor, oraşelor, municipiilor sau judeţelor*** *se execută numai pe baza unor documentaţii tehnico-economice avizate sau aprobate, după caz, de consiliul local sau de consiliul judeţean, şi numai în baza unei licitaţii publice în limitele şi în condiţiile prevăzute de lege".*

Constatăm că, prin acest text, coroborat şi cu art. 125 şi 127 din aceeaşi lege, se instituie **următoarele reguli în ceea ce priveşte lucrările publice:**

a) *interesul public,* care este determinant pentru astfel de lucrări;

b) principiul *realizării acestor lucrări numai pe baza unor documentaţii tehnico-economice* a căror avizare şi aprobare se face de consiliile locale sau judeţene „după caz", adică în funcţie de interesul lucrării respective;

c) sunt incluse în categoria de *lucrări publice* atât *lucrările de construcţii,* cât *şi cele de reparaţii,* cu condiţia precizată mai sus, de a *prezenta interes public;*

d*) principiul legalităţii* în ceea ce priveşte elaborarea, analiza şi aprobarea documentaţiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului;

f) *principiul licitaţiei* în ceea ce priveşte atribuirea spre execuţie a lucrărilor publice, licitaţie care urmează a se realiza *în condiţiile legii şi cu respectarea strictă a documentaţiilor tehnico-economice aprobate* (art. 126).

---

[1] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. I, p. 123.

[2] Al. S. Ciobanu, *Drept administrativ. Activitatea administraţiei publice. Domeniul public, op. cit.,* p. 245.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Contractul de concesiune poate avea ca obiect exclusiv un bun din domeniul public al statului;

b) contractul de concesiune poate avea ca obiect exclusiv un bun din domeniul public al unității administrativ-teritoriale.

2. a) Bunurile proprietate publică pot fi date în folosință gratuită oricărui subiect de drept, persoană fizică sau juridică;

b) bunurile proprietate publică pot fi date în folosință gratuită regiilor autonome și societăților comerciale.

3. a) Bunurile proprietate publică pot fi date în administrarea unei regii autonome sau instituții publice;

b) bunurile proprietate publică pot fi date în administrarea oricărui subiect de drept, persoană fizică sau juridică.

4. a) Lucrările publice pot fi atribuite numai prin licitație publică;

b) lucrările publice pot fi atribuite prin dialog competitiv și negociere directă.

5. a) Închirierea unui bun proprietate publică se poate face prin hotărâre a Guvernului, pentru bunurile proprietatea publică a statului și printr-o hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al municipiului București sau a celui local, pentru bunurile publice ale acestora;

b) închirierea unui bun proprietate publică se poate face numai prin Hotărâre a Guvernului, indiferent de natura bunului și de titularul acestuia.

6. a) Darea în administrare a unui bun proprietate publică se poate face prin Hotărâre a Guvernului, pentru bunurile proprietatea publică a statului sau prin hotărâre a consiliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, pentru bunurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale;

b) darea în administrare a unui bun proprietate publică se poate face numai prin Hotărâre a Guvernului, indiferent de natura bunului.

7. a) Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este organism cu activitate administrativ-jurisdicțională;

b) Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor este o autoritate judiciară.

8. a) Poate avea calitatea de subiect care transmite în închiriere un bun proprietate publică numai titularul dreptului de proprietate;

b) poate avea calitatea de subiect care transmite în închiriere un bun proprietate publică atât titularul dreptului de proprietate, cât şi titularul dreptului de administrare.

9. a) Contractul de concesiune este un contract administrativ;
b) contractul de concesiune este un contract comercial.

10. a) Contractul de concesiune se încheie între două persoane juridice de drept public;
b) contractul de concesiune se încheie între o persoană juridică de drept public şi o persoană juridică de drept privat.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXIII

REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC

§ 1. Generalităţi

Noţiunea de regim juridic al domeniului public evocă ansamblul regulilor aplicabile bunurilor care aparţin acestuia, precum şi raporturile juridice care iau naştere între titularii acestor bunuri şi terţele persoane[1].

În ceea ce priveşte regimul juridic aplicabil celor două categorii de bunuri care aparţin domeniului public, dintru început trebuie să precizăm că bunurile proprietate publică sunt supuse în exclusivitate unui regim juridic de drept public, **în care regăsim mai multe principii pe care le vom analiza ulterior.** Bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt supuse, concomitent, la **două tipuri de regimuri juridice diferite** sau, într-o altă exprimare, la **un regim juridic mixt, de drept comun şi de putere,** în care ultimul este predominant. Nu putem pune astfel semnul egalităţii între regimul de putere care guvernează bunurile proprietate publică din domeniul public şi regimul bunurilor proprietate privată din componenţa acestuia. Considerăm că Legea fundamentală însăşi, care consacră un stat de drept, democratic şi social încă din primul său articol, şi care creează cadrul constituţional în care poate opera restrângerea unui drept fundamental sau a unei libertăţi, se opune la o asemenea identificare.

Vom determina, astfel, **un regim de drept public general absolut, pentru bunurile proprietate publică şi un regim domenial (de putere) special, pentru bunurile proprietate privată** care aparţin domeniului public.

§ 2. Principii

În doctrină se recunosc patru principii aplicabile proprietăţii publice, respectiv **inalienabilitatea, imprescriptibilitatea, insesizabilitatea,** precum şi **imposibilitatea grevării cu sarcini sau servituţi**[2]. Prin Codul civil se consacră trei astfel de principii, după cum urmează.

A. Inalienabilitatea reprezintă, în egală măsură, un principiu de rang constituţional şi legal, el fiind consacrat atât de art. 136 alin. (4) din legea fundamentală, cât şi de art. 861 din Codul civil. Acest principiu semnifică faptul că bunurile domeniului public *„nu pot fi înstrăinate"*. Imposibilitatea înstrăinării lor nu exclude însă existenţa unor forme de punere în valoare a bunurilor proprietate publică, ele putând fi *date în administrare, concesionate, închiriate sau date în folosinţă gratuită instituţiilor de utilitate publică.* Caracterul inalienabil *nu permite dezmembrarea dreptului de proprietate prin*

---

[1] L. Sabău, *Regimul juridic al domeniului public al unităţilor administrativ-teritoriale*, în RDP nr. 1/2001, p. 96.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 210-213.

constituirea de drepturi reale derivate, cum ar fi uzul, uzufructul, abitația, servituțile sau superficia[1].

Acest principiu vizează bunurile publice care aparțin domeniului public. A admite că toate bunurile care aparțin domeniului public, inclusiv cele private, sunt inalienabile, înseamnă a exclude în mod nejustificat și nelegitim de la posibilitatea înstrăinării categorii importante de bunuri. Am afecta, astfel, și dreptul statului sau al unității administrativ-teritoriale, care ar pierde posibilitatea de a mai dobândi în proprietate aceste bunuri, pentru că ele nu pot fi înstrăinate[2].

Considerăm că bunurile private din domeniul public *„lato sensu" pot fi înstrăinate, însă este vorba despre o alienabilitate limitată, condiționată, care se exercită, ca întregul drept de proprietate, de altfel, sub paza persoanei morale de drept public. Ea impune astfel autorizări, exercitarea unui drept de preemțiune al statului etc.*[3].

Atunci când aceste bunuri ajung din proprietatea privată a unei persoane juridice de drept privat în proprietatea publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale, lucrurile se schimbă fundamental. Credem că, în această situație, regimul juridic mixt încetează, natura bunului însăși se transformă, el devine *bun proprietate publică*, guvernat în exclusivitate de un regim de drept public și aflat în proprietatea unei persoane morale de drept public. Aceasta nu poate fi, potrivit art. 136 alin. (2), decât statul sau unitatea administrativ-teritorială.

Prin urmare, vom vorbi despre o ***inalienabilitate absolută și nelimitată a bunurilor publice din domeniul public și despre o alienabilitate relativă, limitată, a bunurilor proprietate privată care aparțin domeniului public sau,*** **cum se exprimă regretatul profesor Antonie Iorgovan, despre** *principiul inalienabilității bunurilor domeniului public* care fac obiect al proprietății publice și despre *principiul prohibirii ori restrângerii vânzării bunurilor domeniale* care sunt obiect al proprietății private[4].

În jurisprudența sa constantă, Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii care vizează regimul inalienabilității bunurilor domeniului public[5] astfel cum era el consacrat de articolul 11 din Legea nr. 213/1998, în prezent abrogat, în realitate transferat în articolul 861 din Codul Civil. Prin aceste decizii *„Curtea a constatat că prevederile legale criticate stabilesc regimul proprietății publice, dezvoltând și precizând conținutul articolului 136 alin. (1) din Constituție*, potrivit căruia *«Bunurile proprietate publică sunt inalienabile»"*. În temeiul acestui principiu constituțional, dezvoltat prin dispozițiile art. 1 din Legea nr. 213/1998, bunurile care fac obiect al proprietății publice sunt scoase din circuitul civil general. Or, este evident că inalienabilitatea bunurilor care constituie obiect al dreptului de proprietate publică impune nu numai soluția înstrăinării lor, ci, ca o consecință,

---

[1] E. Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 68.

[2] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și francez*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pp. 208-210.

[3] M. Preda, *Drept administrativ, partea generală*, ed. revăzută și actualizată, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 212.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 211.

[5] Decizia nr. 43 din 10 aprilie 2003 publicată în M. Of. nr. 476 din 13 iulie 2003; Decizia nr. 627 din 12 mai 2011 publicată în M. Of. nr. 517 din 22 iulie 2011.

şi posibilitatea dobândirii acestora de către terţi prin orice mod de dobândire reglementat de lege, atâta timp cât bunurile îşi păstrează regimul juridic de proprietate publică[1].

B. Cel de-al doilea principiu este insesizabilitatea.

Dacă un bun este sesizabil, el poate fi urmărit sau executat silit, pierzându-se astfel caracterul lui inalienabil. Constituţia nu prevede expres acest principiu, dar apreciem că ea îl prevede implicit, ca dedus din caracterul inalienabil al proprietăţii publice, iar Codul civil îl menţionează la art. 861 alin. (1).

Insesizabilitatea semnifică astfel faptul că **bunurile din domeniul public nu pot fi supuse executării silite, mobiliare sau imobiliare, nu pot să constituie obiectul unor drepturi reale accesorii: gaj, ipotecă, privilegii**[2]. Ele nu pot fi urmărite de creditorii celor care le stăpânesc, în vederea realizării creanţelor lor, prin executare silită[3]. Trebuie, din nou, să nuanţăm între bunurile publice şi cele private din domeniul public. Dacă în ceea ce le priveşte pe primele, situaţia este cât se poate de clară, ele fiind *insesizabile absolut,* credem că *în ceea ce priveşte bunurile proprietate privată nu mai putem susţine o asemenea idee,* putând vorbi despre o *sesizabilitate limitată* a acestora. Avem în vedere, cu prioritate, un drept de preemţiune al statului, apoi restrângerea sferei unor eventuali creditori sau excluderea persoanelor fizice şi juridice străine etc.

Astfel, în privinţa bunurilor private din patrimoniul cultural naţional, nu se va putea trece în nici un mod la vânzarea lor publică, decât cu respectarea strictă a prevederilor Legii nr. 182/2000[4] şi ale Legii nr. 422/2001[5], inclusiv a dispoziţiilor care consacră dreptul de preemţiune al statului.

Mai mult chiar, art. 32 din Legea nr. 182/2000 **declară bunurile mobile din patrimoniu, care sunt proprietate publică, insesizabile,** dar **având în vedere că bunuri de acelaşi tip care aparţin particularilor pot avea aceeaşi valoare de interes public, se poate extinde acest principiu şi la bunurile private de patrimoniu**[6].

C. Imprescriptibilitatea este ultimul principiu al regimului juridic aplicabil domeniului public, şi ea trebuie înţeleasă atât sub aspectul extinctiv cât şi achizitiv[7]. Din punct de vedere al **prescripţiei extinctive**[8], **titularii unor astfel de bunuri pot să le recupereze oricând şi fără nici o obligaţie de despăgubire de la particularii care le deţin, indiferent de buna sau reaua credinţă a acestora.**

În raport cu **prescripţia achizitivă, nu este posibilă dobândirea bunurilor domeniale pe calea uzucapiunii sau a posesiei de bună-credinţă**[9].

Art. 861 alin. (2) din Codul civil prevede că proprietatea asupra bunurilor proprietate publică nu se stinge prin neuz şi nu poate fi dobândită de terţi prin uzucapiune sau, după caz, prin posesia de bună-credinţă asupra bunurilor mobile.

---

[1] Decizia nr. 376 din 26 aprilie 2012 publicată în M. Of. nr. 373 din 1 iunie 2012.

[2] I. Adam, *Proprietatea publică şi privată asupra imobilelor din România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2000, p. 94. Pentru o analiză detaliată a acestui principiu, a se vedea Al.-S. Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România şi în Franţa,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, pp. 31-74.

[3] I. Nicola, *Drept administrativ, op. cit.,* p. 87.

[4] Republicată în M. Of. nr. 828 din 9 decembrie 2008.

[5] Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

[6] V. Vedinaş, A.S. Ciobanu, *op. cit.,* p. 98.

[7] Al.-S. Ciobanu, *Inalienabilitatea..., op. cit.,* 2012, pp. 396 şi urm.

[8] L. Giurgiu, *Domeniul Public, Repere juridice,* Ed. Tehnică, Bucureşti, 1997, p. 71.

[9] D. Apostol Tofan, *op. cit.,* vol. II, ed. 4, p. 299.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Proprietatea publică este inalienabilă, insesizabilă şi imprescriptibilă;
b) proprietatea publică este sesizabilă şi prescriptibilă.

2. a) Proprietatea publică este imprescriptibilă numai din punct de vedere extinctiv;
b) proprietatea publică este imprescriptibilă numai din punct de vedere achizitiv.

3. a) Inalienabilitatea este un principiu care guvernează numai bunurile proprietate publică;
b) inalienabilitatea este un principiu care guvernează atât bunurile proprietate publică, cât şi pe cele proprietate privată aparținând domeniului public.

4. a) Inalienabilitatea semnifică faptul că bunurile proprietate publică pot fi înstrăinate numai în condiții speciale;
b) inalienabilitatea semnifică faptul că bunurile proprietate publică pot fi înstrăinate numai anumitor subiecte de drept.

5. a) Bunurile proprietate privată aparținând domeniului public se caracterizează prin faptul că pot fi înstrăinate numai în condiții speciale;
b) bunurile proprietate privată aparținând domeniului public se caracterizează prin faptul nu pot fi înstrăinate niciodată.

6. a) Bunurile proprietate publică sunt imprescriptibile din punct de vedere al prescripției extinctive;
b) bunurile proprietate publică sunt imprecristibile atât sub aspect extinctiv, cât şi achizitiv.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXIV

SERVICIUL PUBLIC

§ 1. Generalităţi privind serviciul public

Etimologic, cuvântul *serviciu* provine din latinescul *servitum* care are semnificaţia de *sclav,* de unde interpretarea de *a fi în serviciul cuiva, a face un serviciu,* sau *a pune în serviciu,* ceea ce evocă ideea de **utilitate publică** sau **serviciu public**[1].

În sens organic, prin serviciu public se desemnează *un ansamblu de agenţi şi mijloace, pe care o persoană publică sau un agent privat autorizat de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.*

Sensul funcţional evocă o *activitate de interes general, realizată de administraţie, care are ca misiune satisfacerea unui interes general.* Acest din urmă sens este cel mai des reţinut de jurisprudenţa tribunalelor administrative, care vorbeşte despre *misiunea serviciului public, raportată la satisfacerea unui interes general, ceea ce impune un regim juridic derogatoriu de la dreptul comun.*

Constatăm astfel[2] că între *serviciul public* şi *interesul general* există o strânsă şi necesară interdependenţă. Aceasta nu trebuie însă să ducă la concluzia, care nu se mai poate susţine în prezent, că interesele generale sunt realizate exclusiv prin servicii prestate de agenţi publici. Distincţia care a fost întotdeauna reţinută între modalitatea publică şi cea privată de satisfacere a unui interes general este următoarea[3]: dacă pentru întreprinderile private scopul lor principal îl reprezintă satisfacerea intereselor proprii, respectiv obţinerea de profit şi numai în subsidiar a celor publice, întreprinderile publice au ca scop determinant satisfacerea intereselor publice, ceea ce nu exclude şi urmărirea unor foloase materiale, a unor beneficii din activitatea prestată, necesare menţinerii şi perfecţionării serviciului public însuşi.

Delimitarea între activitatea agenţilor publici şi cea a agenţilor privaţi care prestează servicii publice nu trebuie privită cu rigiditate, din mai multe considerente:

a) în primul rând pentru că, din punct de vedere cantitativ, contribuţia acestora a devenit din ce în ce mai reprezentativă;

b) în al doilea rând, chiar necesitatea satisfacerii într-un mod cât mai competent a interesului general impune administraţiei nevoia de a alege calea cea mai adecvată, fără a fi ţinută de o prioritate absolută dată instituţiilor publice.

Cu toate acestea, statul, peste tot în lume, îşi menţine anumite pârghii inerente îndeplinirii funcţiilor sale: înfăptuirea justiţiei, apărarea teritoriului, ordinea publică, stabilirea şi perceperea impozitelor, relaţiile internaţionale etc.

Cât priveşte definirea serviciului public, acesta reprezintă *activitatea desfăşurată sau autorizată de un organ administrativ, prin care se realizează nevoi sociale de interes public.*

---

[1] I. Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 63.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 179-180.

[3] A se vedea J. Rivero, J. Waline, *Droit administratif,* 14ème éd., Précis Dalloz, 1992, pp. 9-10.

Trebuie avut în vedere şi faptul, remarcat în literatura de specialitate, că *serviciul public nu mai poate fi privit în epoca contemporană dintr-un punct de vedere exclusiv intern. Internaţionalizarea dreptului, fenomenele integrative ale lumii au produs, într-un timp relativ scurt, mutaţii profunde şi efecte de substanţă asupra noţiunii, sferei şi regimului juridic aplicabil serviciului public*[1].

În literatura de specialitate se apreciază că pentru a fi în prezenţa unui serviciu public este necesară îndeplinirea mai multor **condiţii**:

– satisfacerea cerinţelor membrilor societăţii;

– înfiinţarea lui să se facă prin acte de autoritate. Astfel, organele centrale de specialitate ale administraţiei publice se pot înfiinţa prin lege, hotărâre a Guvernului sau ordin al ministrului, iar autorităţile administraţiei publice locale, potrivit Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, pot înfiinţa, în subordinea lor, diferite regii autonome sau societăţi comerciale prestatoare de servicii publice;

– activitatea serviciului să se desfăşoare în realizarea autorităţii publice, iar personalul lor să fie, de regulă, funcţionari publici;

– serviciul public este prestat de persoane juridice, care dispun de drepturi şi obligaţii pentru exercitarea competenţei lor;

– mijloacele materiale se asigură fie prin subvenţii bugetare, fie din venituri proprii[2].

§ 2. Fundamente constituţionale actuale privind serviciul public în România

Noţiunea de serviciu public a căpătat valenţe constituţionale, prin utilizarea expresă a sa în textele Constituţiei României.[3]

Considerăm că prevederile constituţionale aplicabile serviciului public pot fi grupate în mai multe categorii:

a) reglementări prin care se consacră **principii generale,** aşezate de legiuitorul constituant român la baza funcţionării tuturor autorităţilor publice, inclusiv a celor care prestează servicii publice. Exemplu: *egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice, fără privilegii şi discriminări* [art. 16 alin. (1)] coroborat cu acela că *„nimeni nu este mai presus de lege"* (alineatul al doilea al aceluiaşi articol); *egalitatea în drepturi fără nici o discriminare, de nici o natură* [art. 4 alin. (2)]; *obligaţia autorităţilor publice de a respecta şi ocroti viaţa intimă, familială sau privată* [art. 26 alin. (1)]; *garantarea autonomiei universitare* prin art. 32 alin. (6), *a autonomiei serviciilor publice de radio şi televiziune* şi exemplele ar putea continua.

b) reglementări care consacră **principii care guvernează organizarea şi funcţionarea administraţiei publice în general, sau în mod expres a serviciilor publice.** Astfel art. 120 consacră cele patru principii care guvernează administraţia publică locală, respectiv *autonomia locală, **deconcentrarea serviciilor publice**, descentralizarea*, precum şi *dreptul*

---

[1] D. M. Vesmaş, *Consideraţii privind noţiunea şi regimul juridic al serviciului public european,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 460.

[2] I. Alexandru, I.V. Ivanoff, C. Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007, p. 86.

[3] O. Puie, *Serviciile de utilitate publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 16.

*minorităților naționale care dețin o pondere semnificativă de a utiliza limba natală în raporturile cu autoritățile administrației publice locale și cu **serviciile publice deconcentrate.***

c) reglementări prin care se consacră **autoritățile publice care au competență în prestarea serviciilor publice** sau exercită anumite roluri față de autorități care prestează servicii publice. Astfel, consiliul județean reprezintă, potrivit art. 122 din Constituție, autoritatea administrației publice *pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești **în vederea realizării serviciilor publice de interes județean**;* art. 123 consacră instituția prefectului, reprezentantul în teritoriu al Guvernului, care *„**conduce serviciile publice deconcentrate** ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale".*

d) a patra categorie de reglementări o constituie cele **cuprinse în capitolul II consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățeanului**, unde, odată cu acestea, regăsim reglementate și serviciile publice pe care ele le implică. Exemplu: dreptul la învățătură, garantat de art. 32, este realizat prin instituții de învățământ, *publice sau private,* dreptul la ocrotirea sănătății prin serviciile publice de asistență socială (art. 34), dreptul la informație se realizează prin mijloace de informare în masă, care de asemenea pot fi *publice sau private*, practic, fiecărui drept, libertate sau îndatorire îi corespunde un serviciu public prin care este transpus în practică.

Din interpretarea tuturor acestor prevederi constituționale, care sunt dezvoltate prin legi sau ordonanțe ale Guvernului, rezultă concluzia că *valorile serviciului public sunt susținute legal, serviciul public fiind guvernat de principii stabilite atât la nivel constituțional, cât și infraconstituțional, prin legi, precum cele referitoare la administrația publică locală, la diferite servicii comunitare, la concesiuni etc.*[1].

§ 3. Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice

Pot fi reținute următoarele trăsături caracteristice **ale serviciului public:**

a) scopul serviciului public este reprezentat de satisfacerea unei nevoi de interes general (public).

Nu orice nevoie exprimată la un moment dat în societate poate fi catalogată drept o **nevoie de interes public**. Pentru a dobândi un asemenea statut, trebuie ca respectiva nevoie socială să fie valorizată de clasa politică, să fie concentrată într-o normă de drept;

b) realizarea serviciului public se poate face de agenți publici (stabilimente publice) sau de agenți privați autorizați de un agent public (stabilimente de utilitate publică). În această din urmă situație, *agenții privați își desfășoară activitatea sub supravegherea unui agent public*[2].

Putem conchide astfel că, **indiferent de forma în care se realizează, publică sau privată, prestarea unui serviciu public implică existența unei autorități publice, care**

---

[1] D. Popescu, *Principiile Legii administrației publice și standardele serviciului public,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 411-420.

[2] Stabilimentul de utilitate publică reprezintă *„acea persoană juridică privată, autorizată de administrația publică să presteze un serviciu public prin exercitarea unei activități de interes general".* D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, Ed. C.H. Beck, ed. a III-a, București, 2015, p. 8.

fie prestează serviciul public respectiv, fie exercită un drept de supraveghere asupra persoanei juridice pe care a autorizat-o pentru prestarea serviciului public respectiv.

De altfel, și în România postdecembristă[1], ca peste tot în lume, s-au căutat și continuă să se identifice formule de atragere a agenților privați sau a structurilor neguvernamentale pentru prestarea unor servicii publice, depășindu-se tradiționalele limite. În fond, pentru cetățeni este mai puțin important dacă serviciul public este prestat de o persoană publică sau de una privată, esențiale fiind calitatea și prețul serviciilor publice[2];

c) continuitatea serviciului public, care este considerată în doctrină ca **unul din cele mai importante principii care guvernează serviciul public,** ca o consecință firească a permanenței statului și a necesității de a asigura satisfacerea nevoilor de interes general fără întreruperi[3].

Rațiunea de a fi a acestui principiu rezultă din faptul că, *prin definiție, serviciul public are menirea de a răspunde unei nevoi de interes general, iar satisfacerea interesului general nu poate fi discontinuă, întreruperea putând cauza grave tulburări în viața statală sau a colectivităților locale*[4];

d) egalitatea în fața serviciului public a beneficiarilor acestuia.

Acest principiu, derivat din principiul mai larg al egalității în fața legii, presupune, în opinia noastră, următoarele coordonate:

– *tratament egal și nediscriminatoriu,* pe niciun criteriu, față de uzagerii serviciilor publice;

– *exigențe comune pentru toate categoriile de beneficiari*, din punctul de vedere al cadrului general de exercitare a serviciului public.

Principiul egalității mai este evocat în doctrina de specialitate și prin sintagma **principiul echității,** care se explică prin faptul că, într-un stat democratic, toți cetățenii sunt egali în fața legii și au aceleași obligații, ceea ce înseamnă că ei trebuie să beneficieze în aceeași măsură de servicii publice, indiferent că sunt organizate de stat sau de unitatea administrativ teritorială;

e) regim juridic de drept public, care poate fi **exclusiv administrativ**, *în cadrul serviciilor publice prestate prin agenți publici sau un* **regim mixt,** *combinație între regimul de putere și cel de drept comun (de regulă comercial), pentru serviciile publice prestate de agenți privați autorizați de o persoană publică;*

f) competența instanțelor de contencios administrativ, care considerăm că trebuie să vizeze, în principal, serviciile publice prestate de agenții publici[5].

§ 4. Serviciul public potrivit proiectului de Cod administrativ[6]

Una dintre semnificațiile majore ale viitorului, sperăm noi, Cod administrativ al României o reprezintă consacrarea, pentru prima dată a unei reglementări-cadru în

---

[1] D. Apostol Tofan, *Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public-privat*, în RDP nr. 2/2004, p. 92.

[2] A. Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați,* Ed. All Beck, București, 2003, p. 211.

[3] G. Dupuis, J.M. Guedon, *Droit administratif,* 3ème éd., A. Colin, Paris, 1991, p. 444.

[4] I. Nicola, *op. cit.*, p. 94.

[5] În același sens, v. A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, pp. 188-189; V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ,* Ed. All, București, 1995, pp. 137-147; I. Nicola, *op. cit.*, pp. 69-74.

[6] Pentru o analiză a acestei probleme, a se vedea D.R. Grigorescu, *Reglementarea serviciului public în Codul administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 59-66.

materia serviciului public. Este vorba despre partea a VIII-a a proiectului, care poartă chiar denumirea *servicii publice* şi unde regăsim reglementări, în cele patru titluri ale sale, privind:

- *principiile şi clasificarea serviciilor publice,* în care sunt încadrate şapte astfel de principii, respectiv transparenţa, egalitatea de tratament, continuitatea, accesibilitatea, nivelul ridicat de calitate şi responsabilitatea. În ceea ce priveşte *clasificarea,* se recunosc trei mari categorii: servicii economice şi non-economice de interes general; naţionale şi locale; prestate fie de o autoritate administrativă, fie de un organism prestator, fie în comun de una sau mai multe autorităţi administrative şi unul sau mai multe organisme prestatoare de servicii publice. Remarcăm şi norma **obligativităţii** respectării standardelor şi cerinţelor stabilite de legislaţia Uniunii Europene incidentă în materie;
- *reglementarea şi înfiinţarea serviciilor publice,* în care regăsim norme privind actul de reglementare şi cel de înfiinţare a unui serviciu public;
- *gestiunea serviciilor publice,* care poate fi *directă* şi *delegată;*
- *desfiinţarea serviciilor publice,* care intervine atunci când acestea nu mai răspund unei nevoi de interes public.

§ 5. Clasificarea serviciilor publice

Din multele criterii care pot fi identificate, ne oprim la următoarele:

1. din punctul de vedere al formei de realizare, identificăm:

a) *servicii publice realizate exclusiv de agenţi publici,* statul sau unitatea administrativ-teritorială deţinând un monopol asupra acestora (exemplu ordinea şi liniştea publică, apărarea naţională, justiţia etc.);

b) *servicii publice realizate de agenţi privaţi autorizaţi de agenţi publici,* exclusiv sau alături de cele prestate de agenţi publici (transporturile în comun, sănătatea etc.);

2. din punctul de vedere al interesului activităţii prestate, identificăm:

a) *servicii publice de interes naţional* (apărarea, justiţia, transporturile în comun de interes naţional, serviciile diplomatice şi consulare etc.);

b) *servicii publice de interes local* (alimentaţia publică, turism local etc.);

3. din punctul de vedere al naturii serviciului public, identificăm:

a) *servicii publice administrative;*

b) *servicii publice sociale;*

c) *servicii publice culturale;*

d) *servicii publice religioase;*

e) *servicii publice industriale;*

f) *servicii publice comerciale;*

g) *servicii publice de agrement.*

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Serviciul public se poate realiza, în anumite situații, prestabilite de legiuitor, și de agenții privați;

b) serviciul public se poate realiza în anumite situații, prestabilite de legiuitor, și de agenții publici.

2. a) Serviciul public prestat de un agent public este guvernat de un regim juridic de drept administrativ;

b) serviciul public prestat de un agent public este guvernat de un regim juridic preponderent administrativ, în care se vor regăsi și elemente de regim de drept comun.

3. a) Principiul continuității serviciului public derivă din faptul că serviciul public satisface un interes general, iar interesul general nu poate fi întrerupt;

b) principiul continuității serviciului public derivă din guvernarea lor de un regim de putere publică.

4. a) Principiul egalității mai este evocat în doctrină prin formula *principiul unității de tratament*;

b) principiul egalității mai este evocat în doctrină prin formula *principiul echității*.

5. a) Litigiile care privesc serviciile publice prestate de agenți publici se soluționează de instanțele de contencios administrativ;

b) litigiile care privesc serviciile publice prestate de agenți publici se soluționează atât de instanțele de drept comun, cât și de instanțele de contencios administrativ.

6. a) Constituția României recunoaște realizarea serviciilor publice numai prin intermediul agenților publici;

b) Constituția României recunoaște realizarea serviciilor publice numai prin intermediul agenților privați.

7. a) În sens material funcțional, serviciul public poate fi definit ca fiind o activitate de interes general realizată de administrație, care are ca misiune satisfacerea unui interes general;

b) în sens material funcțional, serviciul public poate fi definit ca fiind un ansamblu de agenți și mijloace prin care o persoană publică sau privată autorizată de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

8. a) În sens formal organic, serviciul public poate fi definit ca fiind o activitate de interes general realizată de administrație, care are ca misiune satisfacerea unui interes general;

b) în sens formal organic, serviciul public poate fi definit ca fiind un ansamblu de agenți și mijloace pe care o persoană publică sau privată autorizată de o persoană publică le afectează realizării unei nevoi de interes public.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXV

RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ

§ 1. Fundamentarea noțiunilor

Norma de drept, prin excelență, reprezintă o regulă de conduită, deci un ansamblu de drepturi și obligații corelative, care pot să fie respectate sau pot să fie încălcate.

Încălcarea drepturilor celorlalte subiecte de drept, nerespectarea obligațiilor care incumbă unui subiect de drept, nasc, în mod firesc, problema consecințelor unei asemenea conduite. Prin intermediul răspunderii juridice, ordinea socială și de drept *„se autoreglează, contracarând fapta ilicită perturbatoare și sancționând pe autorul acesteia"*[1].

Multă vreme, răspunderea specifică dreptului administrativ era interpretată tradițional prin referire la noțiuni și instituții specifice dreptului civil, sau, după caz, dreptului penal. De exemplu, **răspunderea cu caracter patrimonial a administrației publice** era calificată prin referire la **răspunderea civilă delictuală, abaterile administrative săvârșite de personalul din administrație** reprezentau **încălcări ale dreptului muncii,** sancționate ca atare.

Practic, formele de răspundere specifice dreptului administrativ nu și-au conturat multă vreme identitatea, existând și în prezent autori care le contestă și controverse, la nivel doctrinar, dar uneori și legislativ și jurisprudențial, cu privire la existența lor și regimul juridic care le guvernează. *„Urmărind evoluția sa în timp, putem observa că răspunderea administrativă, deși afirmată în doctrină ca formă a răspunderii juridice destul de timpuriu, a fost mult timp identificată cu răspunderea contravențională, celelalte componente ale sale fiind asimilate altor ramuri de drept sau identificate drept măsuri de executare silită"*[2].

Pentru a înțelege specificitatea răspunderii în dreptul public se impune o analiză prin raportare la alte concepte. Primul dintre acestea este **constrângerea.**

Noțiunea de constrângere nu este identică cu cea de răspundere.

Distincția dintre cele două noțiuni poate fi analizată, după cum urmează[3]:

a) din punctul de vedere al cauzelor: **răspunderea este atrasă de săvârșirea unei fapte antisociale,** pe când **constrângerea poate interveni și în absența comiterii unei forme de ilicit.** Cum subliniază și autorul citat, există unele forme de constrângere care intervin *tocmai pentru a se evita, preveni, săvârșirea unei fapte antisociale,* a unei abateri

---

[1] V. Gilescu, A. Iorgovan, *Drept administrativ și știința administrației,* Tipografia Universității București, 1986, pp. 92-95.

[2] C. Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în E. Bălan, C. Ifetene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 323.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.,* vol. II, pp. 340-342.

în accepțiunea lato sensu, care include orice îndepărtare de la norma de drept. Un exemplu cu titlu de școală îl reprezintă instituirea diferitelor măsuri de poliție administrativă: carantină, internarea obligatorie a unor bolnavi psihic, internarea dependenților de alcool sau droguri;

b) din punctul de vedere al scopului pe care și-l propune fiecare, vom constata că nu există identitate de obiectiv între **constrângere** și **răspundere**.

1) Astfel, ***răspunderea,*** reprezentând consecința comiterii unei fapte antisociale, își propune mai multe obiective:

– la *nivel social,* restabilirea ordinii de drept care a fost încălcată, prin eliminarea atitudinii care contrazice această ordine de drept;

– la *nivel de individ, autor al faptei antisociale,* prin răspundere se exprimă dezacordul societății, al autorității, față de comportamentul neconform valorilor instituite prin norme de drept. Autoritatea își obiectivează acest dezacord prin crearea condițiilor în care subiectul autor al formei de ilicit să-și conștientizeze fapta, să o regrete și, în final, să nu o mai repete. Să se ajungă astfel *nu doar la o condamnare din partea autorității, ci și la o atitudine de autocondamnare, care, de multe ori, este mai eficientă decât cea care provine de la autoritat;*

– constatăm că aceste două obiective atrag după ele pe cel de-al treilea, cunoscut în orice formă de răspundere, și anume ***prevenirea,*** *rațiunea unei sancțiuni nefiind doar să pedepsească o faptă deja comisă, ci și să elimine posibilitatea de a se mai repeta în viitor. Prin fapta comisă, răul s-a produs, consecințele sale sunt greu sau uneori imposibil de înlăturat, ceea ce își relevă însă semnificația deosebită este eliminarea posibilității de a se mai repeta în viitor, deci prevenirea comiterii de fapte antisociale viitoare.*

Petre Pandrea spunea că *„justețea unei pedepse înseamnă pronunțarea ei în condiții care să nu lezeze sentimentul de echitate"*[1].

2) ***Constrângerea*** își propune următoarele scopuri:

– dacă ea intervine *în absența comiterii unei forme de ilicit,* își propune ***menținerea, neafectată, a ordinii de drept;***

– dacă intervine în condițiile *în care deja s-a săvârșit o faptă antisocială,* în mod firesc își propune și ***restabilirea ordinii de drept*** care a fost încălcată ca urmare a faptei ilicite respective;

– în ambele variante, *rolul preventiv al oricărei măsuri de constrângere este subînțeles, este inclus* în ele;

c) din punctul de vedere al modului de acțiune, orice formă de răspundere se obiectivează prin intermediul unei acțiuni de constrângere[2]*, reciproca nefiind adevărată.*

Rezultă că nu orice formă de constrângere intervine pentru a concretiza o formă de răspundere, nu obiectivează deci o formă de răspundere, constrângerea putând interveni, cum am mai menționat, și în absența unei fapte antisociale, ea având ca scop, în acest condiții, *să nu se ajungă la răspundere,* adică să nu se ajungă la săvârșirea unei forme de ilicit.

O altă noțiune de bază în teoria generală a răspunderii, inclusiv în cea specifică dreptului administrativ, este cea de ***executare silită.***

---

[1] Citat după M. Bădescu, *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea,* în RDP nr. 4/2014, p. 67.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 341.

Executarea silită intervine în următoarele situații:

a) atunci când subiectul de drept *se împotrivește, nu execută de bunăvoie* obligațiile care îi incumbă dintr-o normă cu caracter imperativ. Ea poate interveni atât atunci când subiectul de drept *a comis o faptă antisocială pentru care este răspunzător, împletindu-se astfel cu răspunderea,* cât și atunci *când subiectul de drept nu a comis o asemenea faptă, fiind forțat să nu o comită prin eliminarea condițiilor care ar favoriza riscul comiterii ei.*

Exemplu: internarea forțată într-un spital specializat a bolnavilor psihic.

Obligația a cărei nerespectare atrage după sine intervenția măsurii de executare silită poate să rezulte din: lege sau Ordonanță de Guvern; acte cu caracter normativ subsecvente acestora; acte administrative cu caracter individual; sancțiuni administrative, contravenționale sau sancțiuni de drept administrativ[1];

b) când *subiectele de drept nu pun în executare anumite decizii* luate de autorități publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestora (exemplu instanțele judecătorești, Ministerul Public, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi).

Elementul definitoriu al executării silite[2] este intervenția forțată, **manu militari**, în scopul declarat de a înfrânge rezistența subiectelor de drept și determinarea acestor subiecte de a avea o atitudine conformă cu normele de drept.

§ 2. Definiția și trăsăturile constrângerii administrative

Constrângerea administrativă poate fi definită ca reprezentând **totalitatea măsurilor dispuse de organele administrației publice, în temeiul legii și cu folosirea puterii publice, în scopul de a preveni săvârșirea de fapte antisociale, de a sancționa comiterea unor asemenea fapte, de a apăra drepturile și libertățile cetățenilor, de a executa obligațiile acestora sau de a pune în executare obligații dispuse de autorități publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestei sfere.**

Din definiție, rezultă următoarele **trăsături** ale constrângerii administrative:

1) reprezintă *un ansamblu de măsuri* care se poate concretiza în oricare din formele de activitate specifice administrației publice, în ansamblul său: *acte juridice, operațiuni administrative, fapte materiale.*

2) caracterul *legal* al acestor măsuri, legea fiind cea care conferă legitimitate unei măsuri de acest gen;

3) se bazează pe *puterea publică,* ea putând interveni inclusiv pentru a învinge voința potrivnică a unui subiect de drept determinat;

4) *scopul* unei măsuri de constrângere administrativă poate să constea, după caz, în:

a) *prevenirea săvârșirii* unei fapte antisociale;

b) *sancționarea,* în cazul în care ea s-a săvârșit;

c) *apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor*;

d) *asigurarea* executării obligațiilor lor;

---

[1] Calificarea unor sancțiuni ca fiind *sancțiuni de drept administrativ* a fost fundamentată, în această ramură de drept, prin raportare la distincția existentă în penal între *sancțiunile penale și sancțiunile de drept penal.* Sancțiunile de drept administrativ reprezintă acele măsuri pe care le ia administrația, de regulă pentru a preveni săvârșirea comiterii unor fapte antisociale sau a asigura securitatea unor persoane, bunuri sau acte juridice.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 345.

e) *punerea în executare* a unor decizii emise de diferite autorități publice, care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat sau alte autorități publice decât cele precizate mai sus (instanțe judecătorești, Ministerul Public, Avocatul Poporului etc.).

§ 3. Clasificarea măsurilor de constrângere[1]

1. Principalul criteriu de clasificare a măsurilor de constrângere administrativă îl reprezintă **scopul** pe care și-l propun, putând fi vorba despre:

a) **măsuri fără caracter sancționator**, denumite și **măsuri de poliție administrativă** sau sancțiuni de drept administrativ, care intervin pentru a preîntâmpina comiterea unor fapte antisociale, putând viza, în egală măsură, persoane, bunuri, alte valori, acte juridice (tratament obligatoriu, măsuri de dezintoxicare a unor persoane care au o anumită dependență, instituirea carantinei etc.);

b) **măsuri cu caracter sancționator**, a căror intervenție este legitimată de comiterea unei fapte antisociale și care pot îmbrăca forme diverse: amenzi, anulări totale sau suspendări de diferite acte juridice etc.;

c) **măsuri de executare silită,** care intervin atunci când cele din primele două categorii nu sunt duse la îndeplinire de bunăvoie (exemplu reținerea unei persoane care a comis o contravenție în împrejurări care justifică o asemenea măsură).

2. Cel de-a doilea criteriu vizează **obiectul măsurii**, putând fi vorba despre măsuri de constrângere:

a) cu privire la persoane;

b) cu privire la bunuri;

c) cu privire la acte juridice sau operațiuni administrative;

d) cu privire la protecția mediului înconjurător;

e) cu caracter mixt, care pot privi mai multe din categoriile precizate mai sus.

3. Din punctul de vedere al **organului care le dispune**, putem întâlni:

a) măsuri dispuse exclusiv de organe ale administrației publice;

b) măsuri dispuse împreună cu alte organe de stat, cu structuri nestatale sau cu sprijinul cetățenilor.

4. Un ultim criteriu pe care îl reținem este cel al **regimului juridic aplicabil**, putând fi vorba despre:

a) măsuri care se desfășoară într-un **regim juridic administrativ exclusiv;**

b) măsuri care se desfășoară într-un **regim juridic mixt,** în care normele de drept administrativ se îmbină cu norme aparținând altor ramuri de drept.

§ 4. Subiectul activ și subiectul pasiv al faptei și respectiv, al răspunderii

Teoria generală a dreptului a fundamentat distincția dintre *subiectul activ și subiectul pasiv al faptei, și respectiv, al răspunderii.*

Astfel, *subiectul activ al faptei* este autorul acesteia, persoana fizică sau juridică a cărei faptă are caracter ilicit, deci făptuitorul. Acesta devine, în procesul de tragere la răspundere juridică, *subiect pasiv al răspunderii.*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, pp. 350-354.

Subiectul activ al răspunderii este autoritatea publică față de care se răsfrâng consecințele faptei și în a cărei competență intră tragerea la răspundere a făptuitorului și care, deci, aplică sancțiunea. El reprezintă, în raport cu fapta, *subiect pasiv al acesteia.*

§ 5. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ

Orice răspundere juridică intervine, așa cum am mai precizat, **atunci când s-a comis o anumită formă de ilicit,** adică **atunci când a fost săvârșită o faptă care încalcă o regulă de drept.**

Fiind vorba despre ramura dreptului administrativ, această faptă poartă denumirea generică de ***„ilicit administrativ".***

În funcție de fapta comisă și de consecințele sale, identificăm **trei mari forme de răspundere specifice dreptului administrativ**[1].

a) Săvârșirea *ilicitului administrativ propriu-zis,* care poartă denumirea de *abatere disciplinară,* determină intervenția primei forme de răspundere din dreptul administrativ, și anume **răspunderea disciplinară.**

b) Cea de-a doua formă de ilicit administrativ poartă denumirea de *contravenție* și determină intervenția celei de-a doua forme, și anume **răspunderea contravențională.**

c) Ultima formă de ilicit este *ilicitul cauzator de prejudicii materiale sau morale* a cărui săvârșire atrage și ultima formă, și anume **răspunderea administrativ-patrimonială**[2].

Spunem *prejudicii materiale **și morale,*** deoarece Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede posibilitatea ca acțiunea reclamantului să poată viza, în egală măsură, atât solicitarea unor despăgubiri pentru prejudiciile materiale suferite, cât și repararea prejudiciilor de ordin moral suferite de reclamant[3]. Legătura dintre drept și morală este una din cele mai interesante teme, abordate în doctrina juridică și cea filozofică[4], pentru că *dreptul, curățat de morală, riscă să devină imoral, sau, cel puțin, a-moral*[5].

§ 6. Regimul răspunderii în dreptul administrativ potrivit proiectului Codului administrativ

Una dintre inovațiile pe care le aduce Codul administrativ constă în faptul că reglementează, pentru prima dată, de o manieră relativ unitară această materie, în partea a VII-a intitulată *răspunderea administrativă.* Sunt recunoscute, prin art. 573 al Codului, cele trei forme ale răspunderii administrative, respectiv *disciplinară, contravențională și patrimonială.* Fiecare dintre acestea este reglementată în câte un titlu de sine stătător.

---

[1] Precizăm că nu toți autorii contemporani recunosc cele trei forme de răspundere, a căror existență, în doctrina actuală, a fost fundamentată de profesorul Iorgovan, și la a cărui concepție ne raliem. Astfel profesoara R.N. Petrescu analizează doar două forme de răspundere, *răspunderea contravențională și cea patrimonială a autorităților administrației publice,* pentru a recunoaște, în cadrul răspunderii funcționarilor publici, existența și a unei *răspunderi disciplinare* specifice acestora. (*op. cit.*, pp. 503-544).

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.*, vol. II, ed. 4, pp. 359 și 452-463.

[3] Art. 18 alin. (3) prevede: *„În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunelor materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a cerut acest lucru".*

[4] V. Vedinaș, *Deontologia vieții publice,* Ed. Universul Juridic, București, 2007.

[5] Gh. Dănișor, *Critica dreptului abstract,* în RDP nr. 1/2008, p. 17.

Răspunderea contravențională este doar definită, trimițându-se la legislația specifică privind regimul contravențiilor. Răspunderea patrimonială este reglementată sub forma *răspunderii patrimoniale pentru prejudiciile cauzate*, a *răspunderii pentru limitele serviciului public*, a *răspunderii administrativ-patrimoniale solidare pentru prejudicii cauzate prin acte administrative*, la care se mai adaugă o formă nouă, a *răspunderii administrativ-patrimoniale solidare pentru prejudicii cauzate în legătură cu punerea în valoare a bunurilor și a serviciilor publice.*

Nu vom insista asupra regimului acestor forme de răspundere, ne rezervăm acest demers după intrarea în vigoare a acestui act normativ.

§ 7. Răspunderea administrativ-disciplinară

Răspunderea administrativ-disciplinară reprezintă prima formă de răspundere specifică dreptului administrativ, ea intervenind pentru săvârșirea ilicitului administrativ propriu-zis, sub forma abaterii disciplinare.

Multă vreme acest gen de răspundere a fost identificat cu cea specifică dreptului muncii, deoarece se asimila statutul oricărei persoane care desfășura o activitate socială, o muncă, celui al salariatului[1], ceea ce determina calificarea respectivei fapte ca o abatere disciplinară, care atrage după sine răspunderea disciplinară a salariatului.

§ 8. Fundamente constituționale și legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară

Actuala Constituție a României conține unele dispoziții, care pot fi calificate că reprezintă veritabile *temeiuri constituționale* ale acestei forme de răspundere.

Am porni discuția de la art. 72 alin. (3) lit. j) care introduce *statutul funcționarului public printre domeniile care urmează a face obiectul de reglementare al unei legi organice.*

Această lege a fost adoptată la finele anului 1999, prin angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, fiind vorba despre Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, care a suferit ulterior mai multe modificări, fiind republicată în anul 2007[2].

Capitolul VIII al acestei legi, intitulat *„sancțiuni disciplinare și răspunderea funcționarilor publici"*, consacră instituția răspunderii administrativ-disciplinare în privința funcționarilor publici. Acest tip de răspundere este declanșat prin **încălcarea cu vinovăție** de către funcționarii publici a îndatoririlor de serviciu, deci prin săvârșirea unor abateri disciplinare, astfel[3]: a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor; b) neglijență repetată în rezolvarea lucrărilor; c) absențe nemotivate de la serviciu; d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru; e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal; f) nerespectarea secretului profesional sau a

[1] Este vorba despre teza unicității izvorului juridic de muncă, promovată de autorii de drept al muncii, potrivit căreia orice persoană care desfășura o anumită activitate, o „muncă" în accepțiunea *lato sensu*, avea statut de salariat, fundamentat pe contractul individual de muncă.

[2] Legea nr. 188/1999 a fost republicată în M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007, suferind multiple modificări ulterioare, în principal prin ordonanțe de urgență.

[3] Sfera abaterilor disciplinare este identificată prin art. 77 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

confidențialității lucrărilor care au acest caracter; g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea; h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic; i) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu; j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici; k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și al funcționarilor publici.

Observăm că avem de-a face cu **o formă a răspunderii subiective, bazată pe ideea de culpă, de vinovăție în săvârșirea abaterii disciplinare a funcționarului public.**

Nu este deci vorba despre o răspundere obiectivă, iar funcționarul implicat va putea dovedi elementele care înlătură vinovăția sa, fiind exonerat de răspundere.

Sancțiunile disciplinare aplicabile în această materie sunt, de asemenea, prevăzute în lege[1]. Este vorba despre: a) **mustrare scrisă;** b) **diminuarea drepturilor salariale cu 5%-20% pe o perioadă de până la 3 luni;** c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani; d) **retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an;** e) **destituirea din funcția publică.**

Legea impune **o individualizare a sancțiunii disciplinare** aplicabile în funcție de anumite criterii, cum ar fi: cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care a fost săvârșită, gradul de vinovăție, consecințele abaterii, comportarea generală la serviciu, existența unor sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate. De asemenea, este prevăzută o **procedură prealabilă obligatorie ce trebuie efectuată înainte de a i se aplica unui funcționar public o sancțiune disciplinară, procedură ce constă în cercetarea prealabilă a faptei imputabile și în audierea celui implicat.**

Mustrarea scrisă poate să fie aplicată în mod direct de către conducătorul instituției publice în care lucrează funcționarul public vinovat[2], în schimb pentru aplicarea celorlalte sancțiuni de către conducător este obligatorie propunerea venită din partea **comisiei de disciplină,** care funcționează în cadrul oricărei autorități sau instituții publice.

Se prevede în mod expres competența instanțelor de contencios administrativ de a soluționa plângerile funcționarilor publici nemulțumiți de sancțiunea aplicată, care pot cere, după caz, anularea sau modificarea ordinului sau dispoziției de sancționare.

Potrivit articolului 109 din lege *„cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența secției de contencios administrative și fiscal a tribunalului cu excepția situațiilor pentru care este expres prevăzute de lege o altă competență"*[3].

Legea consacră și un alt principiu al răspunderii administrativ disciplinare a funcționarului public[4], cel al **radierii de drept** a sancțiunilor disciplinare.

---

[1] V. art. 77 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată. Textul literei d) a fost modificat ulterior prin pct. 5 al art. 41 din Legea-cadru nr. 284/2010, publicată în M. Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010.

[2] Potrivit art. 78 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[3] Textul a fost modificat prin art. IV din Legea nr. 2/2013 publicată în M. Of. nr. 89 din 12 februarie 2013.

[4] Pentru o prezentare extinsă a acestui regim juridic, v. V. Vedinaș, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici – comentată,* Ed. Lumina Lex, ed. a III-a revizuită și adăugită, București, 2004, pp. 219-264.

Un regim juridic specific regăsim în cadrul răspunderii disciplinare a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice. Cei 33 de membri[1] care compun Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor sunt **funcționari publici cu statut special**, care au ca sarcină principală aducerea la îndeplinire a atribuției Consiliului de soluționare a contestațiilor formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică, de concesiune de lucrări publice sau de concesiune de servicii, înainte de încheierea contractului, prin complete alcătuite din câte trei membri, potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a Consiliului. Statutul juridic al acestor consilieri derivă atât din condițiile speciale pe care trebuie să le îndeplinească pentru a participa la concursul de ocupare a funcției, cât și din complexul de interdicții, incompatibilități și obligații care le revin[2].

Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare din cadrul Consiliului **este o răspundere de drept public,** cu caracter personal, care intervine numai în cazul săvârșirii faptelor anume calificate ca abatere disciplinară, iar nu pentru orice faptă legată de funcția publică îndeplinită. Rezultă astfel că, pentru a opera această formă de răspundere juridică, fapta trebuie încadrată în cele calificate ca atare de lege sau de statutul propriu. Subscriem ideii că disciplina conduitei profesionale reprezintă o condiție indispensabilă în realizarea serviciului și, corelativ, a interesului public[3].

Prin art. 95 din Constituție se reglementează *„suspendarea din funcție"* a Președintelui României, care, după cum a fost calificată de doctrină, reprezintă *răspunderea administrativ disciplinară a șefului de stat*[4]. Textul trebuie coroborat cu articolul 96 care reglementează *răspunderea penală a șefului de stat,* și care prevede că, de la data punerii sub acuzare, Președintele este **suspendat de drept.**

Printr-un alt text constituțional, și anume art. 109 alin. (2), se instituie o formă de răspundere administrativ-disciplinară aplicabilă miniștrilor; este vorba despre *suspendarea acestora din funcție,* care este lăsată la latitudinea șefului de stat, atunci când s-a cerut urmărirea penală a miniștrilor sau care poate interveni *de drept,* atunci când ministrul în cauză a fost trimis în judecată.

§ 9. Definiția și trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare

Răspunderea administrativ-disciplinară ne apare ca fiind *acea situație juridică prin care se concretizează raportul sancționator fără caracter contravențional, stabilit între subiectul activ al faptei (autorul abaterii administrativ-disciplinare), autor al abaterii disciplinare și subiectul activ al răspunderii (autoritatea care aplică sancțiunea), în cazul săvârșirii cu vinovăție de către primul a unei abateri disciplinare.*

Din această definiție rezultă următoarele trăsături ale răspunderii administrativ disciplinare:

a) reprezintă ***o situație juridică,*** adică un complex de drepturi și obligații corelative;

---

[1] Statutul juridic al Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor este în prezent reglementat prin capitolul V din Legea nr. 101/2016.

[2] D.-D. Șerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 86-88.

[3] D.-D. Șerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, art. cit.,* pp. 104-105.

[4] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. I, ed. a IV-a, pp. 330-335.

b) această situație juridică constituie ***conținutul unui raport juridic sancționator fără caracter contravențional.*** Abaterea administrativă, din punctul de vedere al gradului de pericol social, se situează sub contravenție, care, la rândul ei, are un pericol social mai redus decât infracțiunea;

c) **părțile răspunderii administrativ-disciplinare** sunt, ca la orice tip de răspundere, ***subiectul activ și pasiv*** al acesteia, fiind vorba despre:

*1. **subiectul activ al răspunderii administrativ-disciplinare*** este autoritatea publică în a cărei competență cade sancționarea ilicitului administrativ săvârșit de făptuitor, putând fi vorba despre:

– **un organ administrativ** *(de regulă);*

– **un alt organ public** *(prin excepție).* Exemplu, potrivit art. 13 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **instanța judecătorească de contencios administrativ** este competentă să sancționeze conducătorul autorității publice care nu trimite la timp actele pe care ea le-a solicitat, cu o amendă judiciară de 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi întârziere nejustificată.

Aceeași competență este recunoscută, prin Legea nr. 47/1992 cu modificările ulterioare, și **Curții Constituționale** în a sancționa pe conducătorul autorității publice care nu trimite la timp actele dispuse de ea.

– **un funcționar public,** situație de asemenea, de excepție;

*2. **subiect pasiv al răspunderii*** este autorul faptei ilicite, al abaterii administrativ disciplinare, putând fi vorba despre un *subiect colectiv* sau unul *individual de drept,* după cum urmează:

– **un organ de stat,** neavând relevanță, la această formă de răspundere, spre deosebire de răspunderea contravențională, *calitatea de persoană juridică, deci personalitatea juridică, ci doar personalitatea de drept public (calitatea de persoană morală de drept public)*;

– **o structură nestatală** (de exemplu, un organism prestator de servicii publice);

– **o persoană fizică,** *funcționar sau nefuncționar public.* De exemplu, șeful ierarhic ale cărui ordine nu sunt respectate și care aplică un avertisment sau o mustrare subordonatului său;

d) o altă trăsătură vizează ***caracterul faptei săvârșite, temeiul obiectiv al răspunderii,*** răspunderea administrativ-disciplinară intervenind pentru comiterea *unei abateri administrativ-disciplinare.*

Specific acesteia este că fapta poate reprezenta:

– ***de regulă,*** *încălcarea unei norme de drept administrativ* (exemplu încălcarea regulilor de circulație atrage suspendarea permisului de conducător auto);

– ***prin excepție,*** poate interveni și pentru încălcarea *unei norme de drept penal,* atunci când fapta comisă nu prezintă gradul de pericol social al unei infracțiuni, nu întrunește deci elementele constitutive ale infracțiunii. Exemplu, fapta de neglijență în serviciu, poate reprezenta, în condițiile actualului Cod penal, *o infracțiune,* sau poate reprezenta o abatere administrativ-disciplinară. În măsura în care se dovedește că fapta comisă de un funcționar public nu are caracter penal (lipsește elementul subiectiv, circumstanțele în care s-a produs etc.), nu poate interveni răspunderea penală, dar nici n-ar fi de conceput ca funcționarul public respectiv să nu fie supus nici unei sancțiuni. De aici, necesitatea legitimă de a fi instituită legal o cale de sancționare, fiind vorba despre

răspunderea administrativ-disciplinară, concretizată într-o amendă disciplinară aplicată funcționarului vinovat;

e) această **formă de răspundere este condiționată de vinovăție,** de existența temeiului subiectiv, de unde rezultă că răspunderea administrativ-disciplinară este o ***răspundere subiectivă, bazată pe culpă.***

Absența vinovăției atrage ***imposibilitatea intervenției răspunderii administrativ disciplinare;***

f) în sfârșit, o ultimă trăsătură vizează ***caracterul sancțiunilor sale.*** Specific răspunderii administrativ-disciplinare este faptul că ***sancțiunile sale nu sunt privative de libertate.*** Precizăm ca în prezent și sancțiunile specifice răspunderii contravenționale au același caracter.

§ 10. Sancţiunile administrativ-disciplinare

Dacă răspunderea contravențională se fundamentează pe o lege-cadru[1], în ceea ce privește răspunderea administrativ-disciplinară, aceasta nu beneficiază de existența unei reglementări cu valoare de lege-cadru.

În ceea ce-i privește pe funcționarii publici și regimul răspunderii disciplinare aplicabile acestora, există o reglementare-cadru, respectiv Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, cu modificările și completările ulterioare. Există de asemenea reglementări adoptate pentru diferite categorii de funcționari publici[2], statute speciale, cum ar fi cel al polițistului[3], al funcționarului public parlamentar[4], al corpului diplomatic și consular[5], al personalului vamal[6], toate acestea prevăzând și sancțiuni specifice categoriilor de funcționari publici pe care le reglementează.

Diversitatea de acte normative care consacră sancțiuni administrativ-disciplinare face ca aceste sancțiuni să aibă denumiri extrem de diferite sau, dimpotrivă, identice cu sancțiunile specifice altor ramuri de drept sau altor forme de răspundere specifice dreptului administrativ. Exemplu: sancțiunea administrativ-disciplinară a *amenzii* sau a *avertismentului,* care se regăsește și la răspunderea penală, și la cea contravențională etc.

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor[7], republicată, consacră, în articolul 53, sintagma de **sancțiuni disciplinare parlamentare** și determină sfera acestor sancțiuni, care include: *atenționarea, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală pe durata ședinței, avertismentul, interzicerea de a*

---

[1] În prezent O.G. nr. 2/2001 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[2] Pentru răspunderea juridică a înaltului funcționar public a se vedea I. Alexe, *Înalții funcționari publici, op. cit.,* pp. 126-149.

[3] Aprobat prin Legea nr. 360/2002, publicată în M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

[4] Aprobat prin Legea nr. 7/2006, publicată în M. Of. nr. 35 din 16 ianuarie 2006 și ulterior republicată în M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009.

[5] Aprobat prin Legea nr. 269/2003, publicată în M. Of. nr. 441 din 23 iunie 2003.

[6] O.U.G. nr. 10/2004 privind Statutul personalului vamal, aprobată prin Legea nr. 243/2004, publicată în M. Of. nr. 532 din 14 iunie 2004.

[7] Republicată în M. Of. nr. 763 din 12 noiembrie 2008.

participa la lucrările Camerei din care face parte, pe o perioadă de cel mult 30 de zile calendaristice.

Din punct de vedere procedural, ca principiu, cum sancțiunile administrativ-disciplinare se concretizează în emiterea unui act administrativ, rezultă că *procedura de adoptare a actului sancționator este procedura de emitere a actului administrativ prin intermediul căruia se dispune.*

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[1] reglementează în Capitolul VII, răspunderea aleşilor locali. Între formele de abateri disciplinare se regăsesc[2] avertismentul, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, eliminarea din sala de şedinţă, excluderea temporară de la lucrările consiliului şi ale comisiei de specialitate, retragerea indemnizaţiei pentru 1-2 şedinţe.

[1] Publicată în M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare.
[2] În articolul 57 al Legii nr. 393/2004.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Răspunderea disciplinară poate interveni numai pentru încălcarea normelor de drept administrativ;

b) răspunderea disciplinară poate interveni pentru încălcarea atât a normelor de drept administrativ, cât şi de drept penal.

2. a) Subiectul activ al răspunderii disciplinare poate fi numai un organ administrativ;

b) subiectul activ al răspunderii disciplinare poate fi atât un organ administrativ, cât şi alt organ public, precum şi un funcţionar public.

3. a) Subiectul pasiv al răspunderii disciplinare poate fi numai un organ de stat;

b) subiectul pasiv al răspunderii disciplinare poate fi atât un organ de stat, cât şi o structură nestatală sau o persoană fizică.

4. a) Răspunderea disciplinară este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea disciplinară este o răspundere obiectivă.

5. a) Specifice dreptului administrativ sunt: răspunderea administrativ-disciplinară, o răspundere contravenţională şi o răspundere patrimonială;

b) specifice dreptului administrativ sunt: răspunderea civilă, cea de dreptul muncii şi cea penală.

6. a) Constrângerea reprezintă totalitatea măsurilor dispuse de organele administraţiei publice, în temeiul legii şi cu folosirea puterii publice, în scopul de a preveni săvârşirea de fapte antisociale, de a sancţiona comiterea unor asemenea fapte, de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor, de a executa obligaţiile acestora sau de a pune în executare obligaţii dispuse de autorităţi publice din sfera celor trei clasice puteri sau din afara acestei sfere;

b) constrângerea administrativă reprezintă totalitatea măsurilor dispuse de organele administraţiei publice, în temeiul legii şi cu folosirea puterii publice, în scopul de a preveni săvârşirea de fapte antisociale, de a sancţiona comiterea unor asemenea fapte, de a apăra drepturile şi libertăţile cetăţenilor.

7. a) atenţionarea, chemarea la ordine, retragerea cuvântului, îndepărtarea din sală pe durata şedinţei, avertismentul, interzicerea de a participa la lucrările Camerei din care face parte, pe o perioadă de cel mult 30 de zile calendaristice sunt sancţiuni aplicabile parlamentarilor;

b) amenda şi obligarea la prestarea unei munci în folosul comunităţii sunt sancţiuni aplicabile parlamentarilor.

BRAŞOVEAN UNIVERSITY LIBRARY

8. a) Răspunderea administrativ-disciplinară beneficiază de o reglementare-cadru;
b) răspunderea patrimonială beneficiază de o reglementare-cadru.

9. a) Suspendarea din funcție este o sancțiune disciplinară pe care Constituția o prevede pentru Președintele României și miniștri;
b) Suspendarea din funcție este o sancțiune disciplinară, pe care Constituția o prevede pentru funcționarii publici.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXVI

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENŢIONALĂ

I. Bazele constituţionale ale răspunderii administrativ-contravenţionale

§ 1. Temeiuri constituţionale

Răspunderea contravenţională, ca formă a răspunderii juridice, a fost şi rămâne în vizorul doctrinei, ca o problemă complexă, care continuă să provoace discuţii şi controverse[1].

După cum arătam în secţiunea anterioară, Constituţia noastră consacră, expres sau implicit, principii aplicabile răspunderii administrative, în ansamblul său sau specifice fiecăreia dintre cele trei forme de răspundere din dreptul administrativ.

Cât priveşte răspunderea administrativ-contravenţională, putem avea în vedere, ca reprezentând *fundamente constituţionale exprese ale răspunderii contravenţionale*, mai multe dispoziţii[2]. Astfel **art. 44 alin. (9)** consacră un principiu aplicabil unei sancţiuni comune şi răspunderii penale şi celei contravenţionale şi anume *legalitatea confiscării.*

Articolul respectiv prevede că numai *în condiţiile legii* pot să fie *supuse sancţiunii confiscării bunurile care au fost destinate, folosite ori rezultate din infracţiuni sau contravenţii.* **Art. 15 alin. (2)** arată că *legea dispune numai pentru viitor, cu excepţia legii penale sau contravenţionale mai favorabile.*

În afara acestor dispoziţii exprese, şi alte texte constituţionale pot fi avute în vedere ca reprezentând izvoare implicite în materie (exemplu: art. 16, art. 21, art. 53). Constatăm astfel că în actuala Constituţie a României există dispoziţii care prevăd instituţia, ceea ce determină concluzia că *„ea are o natură constituţională, fiind o formă a ilicitului, care trebuie în mod obligatoriu să existe, care nu poate fi desfiinţată prin lege sau alt act inferior Constituţiei"*[3].

§ 2. Origini

La origine, ilicitul contravenţional este de natură penală, el fiind consacrat încă prin Codul penal francez din 1810[4]. Contravenţia a aparţinut astfel iniţial sferei trihotomice a

---

[1] C. Cornea, *Unele opinii privind răspunderea contravenţională a persoanelor juridice pe marginea Proiectului Codului contravenţional al Republicii Moldova*, în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 686.

[2] Asupra acestei materii, v. C. L. Popescu, *Reglementarea constituţională a contravenţiilor*, în RDP nr. 1-2/1996, Ed. Atlas T&T, pp. 80-83.

[3] C.L. Popescu, *Reglementarea constituţională a contravenţiilor, art. cit.*, p. 80.

[4] E.M. Fodor, *Consideraţii privind contravenţia şi regimul sancţionator contravenţional*, articol apărut în lucrarea Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 653.

ilicitului penal, alături de crime şi delicte. Instaurarea regimurilor totalitare a avut ca efect, în planul normativităţii juridice şi în materia contravenţiei, *dezincriminarea acesteia*, adică scoaterea ei din sfera penalului şi introducerea în sfera administrativului.

Procesul de **dezincriminare a contravenţiei**[1] s-a realizat prin Decretul nr. 184/1954, pentru ca, în anul 1968 să fie adoptată o lege-cadru, Legea nr. 32/1968[2], care a fost abrogată prin O.G. nr. 2/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002[3].

Proiectul de Cod administrativ conţine un singur articol consacrat răspunderii contravenţionale, prin care trimite la legislaţia aplicabilă acestei forme de răspundere. De altfel, şi în doctrină se apreciază că *„materia contravenţională – atât sub aspect material, cât şi cu privire la procedura contravenţională – nu îşi are locul în Codul administrativ sau în Codul de procedură administrativă"*[4]. Pentru aceste considerente, autorul citat consideră utilă adoptarea unui Cod contravenţional.

II. Elementele constitutive ale contravenţiei

§ 3. Obiectul, latura obiectivă, subiectul şi latura subiectivă.

Pentru a fi în prezenţa unei contravenţii trebuie *ca aceste elemente să fie întrunite cumulativ.* Lipsa unuia dintre ele determină inexistenţa contravenţiei şi, implicit, imposibilitatea tragerii la răspundere a făptuitorului.

A. Obiectul contravenţiei

Obiectul contravenţiei este reprezentat de **valorile sociale apărate de normele de drept.** Prin contravenţie se încalcă *normele de drept administrativ, dar poate interveni şi pentru încălcarea normelor aparţinând altor ramuri de drept (financiar, dreptul muncii etc.).*

Tehnica de reglementare are în vedere, de regulă, gruparea contravenţiilor în funcţie de obiectul lor, care rezultă uneori *chiar din titlul actului normativ respectiv*[5].

B. Latura obiectivă a contravenţiei

Constă în **acţiunea** sau **inacţiunea** făptuitorului, iar, în unele situaţii, în **fapte comisiv-omisive,** care produc urmări periculoase din punct de vedere social sau care ameninţă anumite valori sociale. Ele sunt prevăzute în actul normativ de stabilire şi sancţionare a faptei calificate de organul competent ca şi contravenţie.

Acţiunea ilicită constă în *comiterea unei fapte pe care norma juridică o interzice.* **Inacţiunea** constă în *neîndeplinirea unei fapte la care obligă norma juridică.* **Faptele comisiv-omisive** sunt *fapte cu caracter mixt*, în conţinutul cărora se regăsesc *atât acţiunea, cât şi inacţiunea.*

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 379.

[2] Legea nr. 32/1968 a fost publicată în B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.

[3] Publicată în M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

[4] M. Ursuţa, *Pe scurt despre o cerinţă a practicii judiciare: codificarea dreptului contravenţional,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolter Kluwer, Bucureşti, 2018, p. 250.

[5] Exemplu Legea nr. 61/1991 pentru sancţionarea *faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice,* publicată în M. Of. nr. 196 din 27 septembrie 1991 şi republicată în M. Of. nr. 387 din 18 august 2000, cu modificările şi completările ulterioare.

1. Subiectul contravenției

După cum am precizat deja într-o secțiune anterioară[1], fiecare formă a răspunderii juridice identifică două subiecte: **subiectul activ** și **subiectul pasiv.** Deoarece valorile sociale ocrotite de normele juridice contravenționale aparțin persoanelor fizice sau juridice, raportul juridic de conflict se stabilește între titularii valorilor sociale protejate și cei care au adus atingere acestor valori. Subiectul activ al răspunderii contravenționale este persoana care exercită dreptul de a aplica sancțiuni și de a constrânge la executarea acesteia. Astfel, titularul dreptului de a aplica sancțiunea contravențională este statul și unitatea administrativ-teritorială, prin organele competente (polițiști, primari, instanțe judecătorești). Subiectul pasiv al răspunderii contravenționale, care este în același timp subiect activ al contravenției, este **contravenientul**, adică **persoana fizică** sau **juridică** autoare a contravenției[2]. O asemenea concluzie se desprinde și din conținutul art. 6 alin. (1) care prevede că *avertismentul, amenda contravențională* ***se pot aplica oricărui contravenient, persoană fizică sau juridică.*** În schimb *obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității* se poate aplica numai **contravenienților persoane fizice**, conform alin. (2) al articolului 6.

Este subiect activ al contravenției (sau contravenient) persoană fizică, acela care săvârșește o faptă prevăzută de legea contravențională prin acte **de executare, de determinare** sau **de complicitate,** ceea ce înseamnă că este contravenient persoana care participă la săvârșirea unei contravenții în calitate de **autor**, dar și de **instigator** sau **complice**[3].

Cât privește persoana fizică în calitate de contravenient, desprindem din textul legii următoarele principii:

a) regula este că *poate fi contravenient orice persoană fizică, cetățean român, străin sau apatrid;*

b) excepția este că nu pot avea calitatea de contravenienți:

1. *minorii până la 14 ani* nu răspund contravențional [art. 11 alin. (2)];

2. *minorii între 14-18 ani* au capacitate de exercițiu restrânsă, care se răsfrânge și în domeniul răspunderii lor contravenționale, ei răspund contravențional *pe jumătate,* în sensul că **minimul și maximul amenzii se reduc la jumătate din minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită** (atunci când contravenienții sunt persoane cu capacitate deplină de exercițiu)[4];

3. *militarii în termen* nu răspund contravențional, potrivit art. 44 din O.G. nr. 2/2001. Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă procesul-verbal este întemeiat, măsuri disciplinare.

În afara vârstei, o altă condiție care trebuie îndeplinită pentru ca o persoană fizică să aibă calitatea de contravenient este *responsabilitatea.*

---

[1] V. Capitolul XVI, Secțiunea 4.

[2] C. Cornea, *Unele opinii privind răspunderea contravențională a persoanelor juridice pe marginea Proiectului Codului contravențional al Republicii Moldova,* în lucrarea Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 686.

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008 p. 19.

[4] Art. 11 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

Aceasta presupune capacitatea persoanei de a înțelege caracterul periculos al acțiunilor sale. Persoanele cărora le lipsesc aceste însușiri nu pot fi considerate contravenienți, deoarece faptele lor nu oglindesc o poziție conștientă, iar sancțiunea nu ar fi în măsură să le corijeze conduita, să-și realizeze astfel nu doar scopul represiv, ci și pe cel preventiv.

Existența discernământului, a stării de responsabilitate se prezumă, iresponsabilitatea fiind o excepție, care trebuie dovedită și care, ca orice excepție, este de strictă interpretare.

O ultimă condiție ce trebuie avută în vedere este ***libertatea de decizie și de acțiune.***

Potrivit acesteia, o persoană, pentru a avea calitatea de subiect al unei contravenții, trebuie să fi avut libertatea de a acționa și de a transpune astfel în practică o decizie pe care a luat-o în mod conștient și liber. În cazul în care este constrânsă de o forță exterioară, de natură fizică sau psihică, să facă acest lucru, ea neputându-se opune, fapta nu va fi caracterizată ca și contravenție. Art. 11 alin. (1) din ordonanță reglementează *constrângerea fizică și morală* ca și cauză care înlătură caracterul contravențional al faptei și care duce, implicit, la exonerarea de răspundere a persoanelor aflate într-o asemenea situație.

Pentru unele contravenții se cere și o calitate specială, exemplu conducător auto, gestionar etc.

Prin art. 10 alin. (1) din actul normativ-cadru se prevede că *dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție în parte.*

Astfel, se reglementează *pluralitatea de contravenții,* atunci când *o persoană a săvârșit mai multe fapte de același gen, în același timp, și constatate de agentul constatator în același timp.*

O contravenție poate fi comisă nu doar *de o singură persoană,* ci *de mai multe persoane,* fiind vorba despre *instituția participației, a pluralității de contravenienți.*

Art. 10 alin. (3) stabilește că *atunci când au luat parte mai multe persoane, sancțiunea urmează să se aplice fiecărei persoane în mod separat.*

2. Latura subiectivă

Reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta săvârșită și urmările acesteia. Elementul determinant al laturii subiective este **vinovăția**, care constă în *poziția autorului faptei față de fapta săvârșită și consecințele acesteia.* În majoritatea cazurilor, elementul subiectiv îmbracă forma *intenției,* dar el poate fi întâlnit și sub forma *culpei.*

Semnificația diferitelor forme ale vinovăției constă în aceea că pot afecta gravitatea contravenției, nu și existența însăși a acesteia. Intenția relevă un grad de pericol social mai mare al faptei decât culpa. Aceste aspecte vor fi avute în considerație de către agentul constatator, cu ocazia individualizării și aplicării sancțiunii contravenționale.

III. Definiția și trăsăturile contravenției

§ 4. Art. 1 din O.G. nr. 2/2001 definește contravenția ca reprezentând *fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță de Guvern, prin hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean sau a Consiliului General al Municipiului București.*

Definiția dată de către legiuitor contravenției este utilă pentru mai multe considerente:

– practicienii consideră definiția legală un instrument utilizat cu prilejul aplicării legii contravenționale;

– definiția legală a contravenției reflectă unele dintre principiile care guvernează dreptul contravențional sau unele laturi ale acestor principii;

– definiția legală permite delimitarea ilicitului contravențional de alte forme de ilicit, respectiv delimitarea sferei contravențiilor de cea a infracțiunilor, a delictelor civile, a abaterilor disciplinare și altele[1].

Din definiție rezultă următoarele trăsături ale contravenției:

A) faptă săvârșită cu vinovăție;

B) faptă prevăzută și sancționată prin lege, prin ordonanță sau hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al municipiului București.

A) Faptă săvârșită cu vinovăție

Pentru a interveni răspunderea contravențională, trebuie ca subiectul activ al contravenției *să fie vinovat de comiterea acesteia.* Doctrina[2] definește vinovăția ca reprezentând *starea subiectivă a autorului faptei ilicite, în momentul încălcării ordinii de drept, exprimând atitudinea psihică negativă a acestuia față de interesele și valorile sociale ocrotite de normele juridice.* Sau, în alți termeni, *„este necesar ca autorul acesteia să fi acționat în mod liber și să își fi putut percepe actele și consecințele lor"*[3].

Legea-cadru nu consacră însă o definiție a vinovăției, rezultând că au aplicabilitate principiile prevăzute în noul Codul penal (art. 16). Potrivit articolului 16 alin. (2) din Codul penal aprobat prin Legea nr. 286/2006, vinovăția există când fapta este comisă cu intenție, din culpă sau cu intenție depășită.

Prin alin. (3) al aceluiași articol sunt prevăzute **situațiile în care se consideră că făptuitorul a săvârșit fapta cu intenție**, după cum urmează:

a) prevede rezultatul faptei sale, urmărind producerea lui prin săvârșirea acelei fapte;

b) prevede rezultatul faptei sale și, deși nu-l urmărește, acceptă posibilitatea producerii lui.

În alin. (4) sunt definite **situațiile când fapta este săvârșită din culpă,** respectiv atunci când făptuitorul:

a) prevede rezultatul faptei sale, dar nu-l acceptă, socotind fără temei că el nu se va produce;

b) nu prevede rezultatul faptei sale, deși trebuia și putea să îl prevadă.

O formă specială de intenție prevăzută de noul Cod penal este **intenția depășită, care potrivit alin. (5) al articolului 16, există atunci când fapta constând într-o acțiune sau inacțiune intenționată produce un rezultat mai grav, care se datorează culpei făptuitorului.**

Considerăm că aceste situații sunt aplicabile și în cazul răspunderii contravenționale.

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații, op. cit.*, ed. a III-a, pp. 12-13.

[2] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală,* ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 290.

[3] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 18.

Indiferent de formele pe care le îmbracă, vinovăția reprezintă o atitudine a subiectului activ al faptei față de fapta comisă și urmările pe care aceasta le are sau ar putea să le aibă. Ea relevă faptul că subiectul de drept (cu excepția neglijenței) este conștient că fapta sa este contrară legii, că ea produce anumite urmări periculoase pentru societate și că, în ciuda acestui fapt, el o comite. Ca și în cazul infracțiunii, vinovăția constituie *latura subiectivă a contravenției.*

Ilicitul contravențional poate consta în una din următoarele categorii de atitudini:

– *o acțiune*;

– *o inacțiune*;

– *fapte cu caracter mixt, omisive și comisive, în același timp.*

B) Faptă prevăzută și sancționată prin lege, prin ordonanță sau hotărâre a Guvernului ori prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.

Această a doua trăsătură a contravenției se mai numește și *legalitatea contravenției* sau *legalitatea contravenționalizării*[1] și ea reprezintă un transfer în materia contravențională a principiului din dreptul penal *„nullum crimen sine legem, nulla poena sine legem"* (nicio infracțiune nu există în absența legii și nicio pedeapsă nu există fără să existe lege).

La nivel central, identificăm următoarele organe care pot reglementa, în prezent, contravenții:

1. Parlamentul reprezintă prima autoritate competentă să reglementeze contravenții. Primul act normativ prin care se pot reglementa contravenții este astfel **legea,** însă art. 1 din O.G. nr. 2/2001 nu precizează la care tip de lege se referă textul respectiv.

Analizând prevederile Constituției vom constata că **materia contravențională nu este rezervată domeniilor de reglementare ale unei legi organice,** de unde concluzia că reglementarea contravențională este de domeniul **legii ordinare.**

Art. 2 alin. (1) prevede în mod expres că *prin lege, ca și prin ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, pot fi stabilite și sancționate contravenții în toate domeniile de activitate.*

2. Guvernul este cea de-a doua autoritate publică la nivel central, care este competentă să stabilească reglementări în materie contravențională. El își realizează această competență prin ordonanțe (simple sau de urgență) sau prin *hotărâri.*

La nivel județean și local pot fi stabilite contravenții prin:

– **hotărâri ale consiliului județean, ale Consiliului General al Municipiului București și ale celui local,** prin care pot fi stabilite și sancționate contravenții *în toate domeniile de activitate în care acestora li s-au stabilit atribuții prin lege, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi sau prin hotărâri ale Guvernului.*

– **hotărâri ale sectoarelor municipiului București** pot să consacre contravenții *numai în domeniile care sunt prevăzute expres de art. 2 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001*[2].

---

[1] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *Contravenția. Îndrumar teoretic și practic,* Institutul European, Iași, 1997, p. 9 și urm.

[2] Este vorba despre următoarele domenii: *salubritate, activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și spațiilor verzi, a spațiilor și locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în*

Enumerarea conținută de articolul mai sus menționat **este enunțiativă, nu limitativă,** în sensul că *se recunoaște posibilitatea pentru Consiliul General al Municipiului București de a stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale în care acestea să poată stabili și sancționa contravenții.*

Cu alte cuvinte, *„consiliile de sectoare au o competență specializată în reglementarea contravențiilor, și anume domeniile expres arătate la alin. (3), la care se adaugă cele delegate (...)"*[1].

Art. 3 alin. (1) din Legea-cadru prevede că **actele normative prin care se stabilesc contravenții vor trebui să cuprindă, în mod obligatoriu:**

a) *descrierea faptelor* ce constituie contravenție;

b) *sancțiunea* care urmează să se aplice pentru fiecare dintre acestea. În cazul în care se aplică sancțiunea amenzii, actul normativ va trebui să cuprindă *limita minimă și maximă a acestei sancțiuni sau, după caz, cote procentuale din anumite valori*;

c) pot fi cuprinse și anumite *tarife de determinare a despăgubirilor* pentru pagube pricinuite prin săvârșirea contravențiilor.

Legea instituie principiul potrivit căruia actele normative contravenționale intră în vigoare **în termen de 30 zile de la data când au fost publicate sau, după caz, de la data aducerii lor la cunoștință publică**[2], **iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, actele contravenționale pot fi aduse la cunoștință publică prin afișare sau orice alte forme de publicitate, în baza avizului de legalitate al prefectului.**

În cazuri urgente, legiuitorul îngăduie ca **actul normativ contravențional să poată intra în vigoare și într-un termen mai scurt, fără ca acesta să poată fi mai mic de 10 zile.**

Față de această trăsătură a contravenției, menționăm existența **principiului legalității în materie contravențională,** care presupune două aspecte:

– ***legalitatea contravenționalizării*** – care semnifică faptul că *reprezintă contravenții numai faptele considerate ca atare prin legi, ordonanțe ale Guvernului, hotărâri ale Guvernului și alte acte normative prevăzute de lege;*

– ***legalitatea sancționării contravenționale*** – care, în concepția noastră, presupune la rândul ei două aspecte.

Primul aspect vizează *posibilitatea aplicării doar a sancțiunilor contravenționale stabilite de organele competente în materie contravențională.*

De la acest principiu există și o excepție, și anume *sancțiunea avertismentului,* în privința căreia, datorită caracterului său moral, legiuitorul admite *posibilitatea aplicării sale și atunci când legea nu-l prevede expres.*

Cel de-al doilea aspect vizează *redactarea și emiterea actelor normative contravenționale cu respectarea clauzelor prevăzute de legiuitor.*

---

administrarea lor; întreținerea străzilor și trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură; întreținerea clădirilor, împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

[1] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.*, 2017, pp. 26-27.

[2] Face excepție situația în care, în cuprinsul actelor normative se prevede un termen mai lung.

IV. Cauzele care înlătură răspunderea contravenţională

§ 5. **O primă categorie de cauze** care înlătură răspunderea contravenţională o reprezintă cea care vizează **eliminarea caracterului contravenţional al faptei.** În art. 11 alin. (1) se prevede că *se înlătură caracterul contravenţional atunci când* fapta este săvârşită în anumite condiţii.

Legitima apărare. Reguli privind legitima apărare regăsim în articolele 19 şi 26 din noul Cod penal. Astfel, articolul 19 prevede că *este justificată fapta prevăzută de legea penală săvârşită în legitimă apărare.*

Potrivit alin. (2) al aceluiaşi text, *este în legitimă apărare persoana care săvârşeşte fapta pentru a înlătura un atac material, direct, imediat şi injust, care pune în pericol persoana sa, a altuia, drepturile acestora sau un interes general, dacă apărarea este proporţională cu gravitatea atacului.* În completarea acestui text, alin. (3) prevede că *se prezumă a fi în legitimă apărare, în condiţiile alin. (2), acela care comite fapta pentru a respinge pătrunderea unei persoane într-o locuinţă, încăpere, dependinţă sau loc împrejmuit ţinând de aceasta, fără drept, prin violenţă, viclenie, efracţie sau alte asemenea modalităţi nelegale ori în timpul nopţii.*

În articolul 26 se reglementează o cauza distinctă de exonerare de răspundere penală, respectiv **excesul neimputabil.** Textul prevede, în alin. (1), că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de legitimă apărare, care a depăşit, din cauza tulburării sau temerii, limitele unei apărări proporţionale cu gravitatea atacului.*

Starea de necesitate. Reguli privind starea de necesitate regăsim în articolele 20 şi 26 din noul Cod penal. Potrivit articolului 20 alin.(1) *este justificată fapta prevăzută de legea penală săvârşită în stare de necesitate.* Prin alin. (2) se prevede că *este în stare de necesitate persoana care săvârşeşte fapta pentru a salva de la un pericol imediat şi care nu putea fi înlăturat altfel viaţa, integritatea corporală sau sănătatea sa ori a altei persoane sau un bun important al său ori al altei persoane sau un interes general, dacă urmările faptei nu sunt vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce în cazul în care pericolul nu era înlăturat.* Acestor dispoziţii se adaugă cele prevăzute în articolul 26 alin. (2) referitoare la **excesul neimputabil, conform cărora** *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită de persoana aflată în stare de necesitate, care nu şi-a dat seama, în momentul comiterii faptei, că pricinuieşte urmări vădit mai grave decât cele care s-ar fi putut produce dacă pericolul nu era înlăturat.*

Constrângerea fizică sau morală. Potrivit articolul 24 din noul Cod penal, **constrângerea fizică** este o cauză care atrage caracterul neimputabil al faptei, textul prevăzând că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri fizice căreia făptuitorul nu i-a putut rezista.* Mai este denumită şi *„forţă majoră"* şi *„înlătură vinovăţia în comiterea faptei pentru că, într-o astfel de împrejurare, persoana în cauză pierde controlul acţiunilor sale, devenind un simplu instrument în mâinile forţei exterioare, indiferent dacă aceasta este de natură umană, animală ori un fenomen natural".*

Constrângerea morală este reglementată în articolul 25, conform căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârşită din cauza unei constrângeri morale, exercitată prin ameninţare cu un pericol grav pentru persoana făptuitorului ori a altuia şi care nu putea fi înlăturat în alt mod. „Fundamentul constrângerii morale rezidă,*

ca și în cazul constrângerii fizice, în lipsa factorului volitiv, lipsă ce determină inexistența vinovăției, ca trăsătură esențială a contravenției"[1].

Cazul fortuit. Este reglementat în articolul 31 din noul Cod penal, potrivit căruia *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală al cărei rezultat e consecința unei împrejurări care nu putea fi prevăzută.* El *„înlătură vinovăția celui care comite un act prevăzut de o normă contravențională, întrucât rezultatul acțiunilor acestuia se produce datorită intervenției unui eveniment exterior sieși și imprevizibil"*[2].

Iresponsabilitatea. Este reglementată de articolul 28 din noul Cod penal care prevede că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-și dea seama de acțiunile sau inacțiunile sale ori nu putea să le controleze, fie din cauza unei boli psihice, fie din alte cauze.*

Beția involuntară completă este reglementată de articolul 29 din noul Cod penal, ca o componentă a **intoxicației.** Textul prevede că *nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu putea să-și dea seama de acțiunile sau inacțiunile sale ori nu putea să le controleze, din cauza intoxicării involuntare cu alcool sau cu alte substanțe psihoactive.*

Eroarea de fapt este reglementată de art. 30 din noul Cod penal sub denumirea de **eroare,** după cum urmează: *(1) Nu constituie infracțiune fapta prevăzută de legea penală săvârșită de persoana care, în momentul comiterii acesteia, nu cunoștea existența unei stări, situații ori împrejurări de care depinde caracterul penal al faptei. (2) Dispozițiile alin. (1) se aplică și faptelor săvârșite din culpă pe care legea penală le pedepsește, numai dacă necunoașterea stării, situației ori împrejurării respective nu este ea însăși rezultatul culpei. (3) Nu constituie circumstanță agravantă sau element circumstanțial agravant starea, situația ori împrejurarea pe care infractorul nu a cunoscut-o în momentul săvârșirii infracțiunii. (4) Prevederile alin. (1)-(3) se aplică în mod corespunzător și în cazul necunoașterii unei dispoziții legale extrapenale. (5) Nu este imputabilă fapta prevăzută de legea penală săvârșită ca urmare a necunoașterii sau cunoașterii greșite a caracterului ilicit al acesteia din cauza unei împrejurări care nu putea fi în niciun fel evitată.* Un exemplu care poate fi dat este depășirea vitezei de circulație, în condițiile în care indicatorul de limitare a vitezei nu era plasat la un loc vizibil[3].

Infirmitatea, dacă are legătură cu fapta săvârșită. Codul penal nu mai reține infirmitatea ca și cauză exoneratoare de răspundere penală. *Mutatis mutandis,* apreciem că ea nu mai poate constitui nicio cauză de exonerare a răspunderii contravenționale.

Articolul 11 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001 prevede faptul că numai **instanța de judecată** este competentă să constate cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei.

§ 6. Prescripția

Se consacră două tipuri de prescripții:

a) prescripția aplicării sancțiunii contravenționale;

b) prescripția executării sancțiunii contravenționale.

---

[1] A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații, op. cit.,* ed. a 3-a, p. 198.

[2] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, pp. 112-113.

[3] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 115.

Cât privește primul tip de prescripție, art. 13 prevede *un termen general de prescripție,* de **6 luni de la data săvârșirii faptei**[1].

Momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție este ușor de stabilit[2]**, în situația contravențiilor care constau dintr-o faptă ce se consumă într-un singur act. În acest caz, momentul producerii actului respectiv reprezintă momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție.**

Anumite dificultăți apar în situația contravențiilor care se desfășoară în timp, apărând problema dacă în materie contravențională întâlnim, ca în penal, instituția *contravenției continue*. Potrivit articolului 13 alin. (2), astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, *în cazul contravențiilor continue, termenul prevăzut la alin. (1) curge de la data încetării săvârșirii faptei. Contravenția este continuă în situația în care încălcarea obligației legale durează în timp.*

În situația în care fapta a fost săvârșită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, prescripția aplicării sancțiunii contravenționale se întrerupe pe tot timpul în care cauza s-a aflat în fața organelor de cercetare și urmărire penală ori în fața instanței de judecată. Se impune firesc condiția ca sesizarea să se fi făcut în termenele prevăzute la art. 13 alin. (1) și (2)[3].

Prescripția va opera în situația în care **sancțiunea nu a fost aplicată în termen de 1 an de la data săvârșirii, respectiv a constatării faptei, dacă prin legi speciale nu se dispune altfel.**

În ceea ce privește ***prescripția executării sancțiunii contravenționale,*** o regăsim reglementată de art. 14 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012 și ulterior prin O.U.G. nr. 5/2015[4].

Astfel, **executarea sancțiunii amenzii contravenționale** se prescrie, dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat celui sancționat în termen de **cel mult două luni de la data aplicării sancțiunii.** Textul prevede, în alin. (2), că *prescripția executării sancțiunilor contravenționale poate fi constatată chiar și de instanța învestită cu soluționarea plângerii contravenționale.*

V. Sancțiunile contravenționale

§ 7. Concept

Sancțiunile principale sunt măsuri de constrângere și reeducare, care se aplică contravenientului în scopul îndreptării acestuia și al prevenirii săvârșirii contravențiilor[5].

Considerăm că pot fi identificate **mai multe criterii de determinare a acestor tipuri de sancțiuni și, implicit, mai multe categorii de sancțiuni contravenționale.**

1. Din punctul de vedere al **actului normativ care le consacră,** identificăm două mari categorii de sancțiuni contravenționale:

a) sancțiuni contravenționale prevăzute de **reglementarea-cadru;**

---

[1] Potrivit Legii nr. 32/1968, acest termen era de trei luni de la data săvârșirii faptei.

[2] Se admite, prin art. 13 alin. (4), că *prin legi speciale pot fi prevăzute și alte termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale.*

[3] Adică în 6 luni de la data săvârșirii sau de la data constatării, în cazul contravențiilor continue.

[4] Publicată în M. Of. nr. 78 din 29 ianuarie 2015.

[5] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008 p. 90.

b) sancțiuni contravenționale prevăzute de **alte acte normative**[1].

2. Din punctul de vedere al **naturii lor,** întâlnim două categorii de sancțiuni:

a) sancțiuni contravenționale principale: *avertismentul, amenda, prestarea unei activități în folosul colectivității;*

b) sancțiuni contravenționale complementare: *confiscarea, suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, a acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități; închiderea unității; blocarea contului bancar; suspendarea activității agentului economic; retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv; desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.*

Până în anul 2003, printre sancțiunile contravenționale principale se regăsea și **închisoarea contravențională.** Prin Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003 a fost modificat și completat articolul 23 privind **libertatea individuală**, actualul alin. (13) prevăzând că *sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală.* Acest lucru a determinat **abrogarea sancțiunii închisorii contravenționale,** care s-a realizat prin O.U.G. nr. 108/2003[2].

În alte sisteme de drept, această sancțiune există. *Exempli gratia,* în sistemul german, în cazul imposibilității de executare a amenzii, la cererea organului de executare silită, se poate ordona aplicarea închisorii contravenționale, conform reglementărilor în vigoare[3].

În același sistem, regăsim, în materia răspunderii contravenționale, o instituție care la noi nu este analizată nici măcar tangențial, cu atât mai puțin reglementată și anume **constrângerea directă.** Prin **constrângere directă** se înțelege *acționarea asupra unei persoane sau a unui lucru prin simpla forță fizică, printr-un instrument acționat prin forța fizică sau prin recurgerea la o armă de foc.* Ea îmbracă trei forme, și anume: **constrângerea fizică (forța fizică), uzul de arme de foc și împușcarea mortală.**

Constrângerea fizică reprezintă *folosirea nemijlocită a forței fizice asupra unui bun sau asupra unei persoane*, prin diferite mijloace cum ar fi *imobilizarea, tunurile cu apă, blocajele tehnice, câinii polițienești, substanțele lacrimogene și paralizante* etc.

Uzul de arme de foc este o metodă care trebuie precedată de avertismentul sau somația că se va recurge la el în caz de nerespectare a indicațiilor care au fost date.

Împușcarea mortală reprezintă o măsură polițienească de prevenire a pericolelor, care poate fi folosită numai în scopul protejării unor valori juridice deosebit de importante, respectându-se **principiul proporționalității** între gradul de pericol care trebuie prevenit și măsura în sine[4].

---

[1] Articolul 5 alin. (4) prevede faptul că *prin legi speciale se pot stabili și alte sancțiuni principale sau complementare.*

[2] Publicată în M. Of. nr. 747 din 26 octombrie 2003, aprobată prin Legea nr. 28/2004, publicată în M. Of. nr. 214 din 11 martie 2004.

[3] G. Gorning, E. Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în RDP nr. 1/2008, p. 29.

[4] G. Gorning, E. Rusu, *art. cit.*, pp. 31-32.

§ 8. Avertismentul

Este cea mai uşoară sancţiune contravenţională principală prevăzută de **art. 7 din O.G. nr. 2/2001** şi ea semnifică *atenţionarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale în vigoare.*

Din conţinutul art. 7 desprindem următoarele dimensiuni ale regimului juridic al avertismentului:

a) se aplică în cazul săvârşirii **unei fapte de o gravitate mai redusă.** El se aplică atunci când *„fapta este de mică importanţă şi se apreciază că acela care a săvârşit-o nu o va mai repeta chiar fără aplicarea amenzii"*[1];

b) prin natura sa intrinsecă, el este o ***sancţiune morală,*** materializată prin dojenirea, dezaprobarea făptuitorului pentru ceea ce a săvârşit şi îndrumarea ca pe viitor să nu mai comită o faptă ilicită, deoarece se expune unor sancţiuni mai aspre decât cea a avertismentului;

c) art. 7 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 conţine o ***derogare de la principiul stabilirii şi sancţionării contravenţiilor printr-un act normativ,*** în sensul că prevede că *sancţiunea avertismentului poate fi aplicată şi dacă actul normativ contravenţional nu-l reglementează expres.*

d) intervenţia avertismentului materializează problema **individualizării pedepsei,** pornind de la relaţia obiectiv-subiectiv, fundamentată şi pe adagiul filozofico-juridic *lex punit non solum quia peccatur, sed non peccatur,* a cărui semnificaţie este aceea că *se pedepseşte nu doar pentru că s-a păcătuit, ci ca să nu se mai păcătuiască;*

e) reglementarea actuală, spre deosebire de legea anterioară, prevede că *avertismentul se aplică atât oral,* atunci când contravenientul este prezent la constatarea faptei, *cât şi scris,* care se aplică, de regulă, când contravenientul nu este prezent la constatarea faptei sau, chiar fiind de faţă, prin contravenţie s-au produs pagube ori există bunuri supuse confiscării[2].

§ 9. Amenda contravenţională

Sediul materiei îl reprezintă **art. 8** din reglementarea-cadru, care în primul său alineat menţionează expres ***caracterul administrativ al amenzii.*** Ea constă într-o **sumă de bani pe care trebuie să o plătească contravenientul care săvârşeşte o contravenţie cu un grad mai mare de pericol social şi care se face venit la bugetul de stat.**

Este consacrată posibilitatea ca **limitele amenzilor prevăzute în actele normative prin care se reglementează contravenţii să poată fi reduse sau majorate periodic, prin hotărâre a Guvernului.**

Legea-cadru a prevăzut **limite minime şi maxime** pentru contravenţiile stabilite prin acte ale autorităţilor locale şi centrale, precum şi prin hotărâri ale Guvernului. Potrivit articolului 8 alin. (2), *limita minima a amenzii contravenţionale este de 250.000 lei, iar limita maxima nu poate depăşi: a) 1 miliard lei, în cazul contravenţiilor stabilite prin*

---

[1] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.,* p. 35. În acelaşi sens, R.N. Petrescu, *op. cit.,* pp. 513-514.

[2] O. Podaru, R. Chiriţă, I. Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 85.

lege și ordonanța; b) 500 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului; c) 50 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București; d) 25 milioane lei, în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București[1].

Unele acte normative prevăd un **criteriu obiectiv** de calculare a lor (exemplu o amendă egală cu **un procent din valoarea de vamă a mărfii).** De menționat **caracterul legal** al amenzii[2], care interzice posibilitatea aplicării unei amenzi neprevăzute de vreun act normativ, dincolo de limitele stabilite de acesta sau pe baza altor criterii decât cele reglementate. Aceste limite minime și maxime sunt prevăzute în actele normative care reglementează diferite materii. Exemplu, în materia protecției mediului este reglementată sancțiunea contravențională a amenzii, despre care se apreciază[3] însă că reprezintă *o sancțiune ineficientă,* ce permite unora să plătească puțin, dobândind astfel un *adevărat drept de a polua*[4].

Spre deosebire de amenda penală, cea contravențională **nu atrage decăderi sau interdicții pentru persoanele sancționate** și nici **nu constituie antecedent care să influențeze o sancționare viitoare**[5].

Ca destinație a sumelor percepute cu titlu de amendă, ordonanța face distincție între persoanele juridice și cele fizice.

Astfel, sumele provenind din amenzile aplicate **persoanelor juridice** se fac venit integral la **bugetul de stat,** cu excepția celor aplicate de autoritățile administrației publice locale și a amenzilor privind circulația pe drumurile publice, care se vor vărsa la **bugetele locale.**

În schimb, amenzile aplicate **persoanelor fizice** se fac venit integral la bugetele locale.

Prin O.U.G. nr. 41/2016[6] s-au modificat alin. (2) și (3) ale articolului 28 din O.G. nr. 2/2001, prevăzându-se că *„(2)Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate prin mijloace de plată online, în conturile dedicate, la instituțiile de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la unitățile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită, prin mijloace de plată online, prin instituții de credit autorizate cu care există încheiate convenții sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau de reședința contravenientului ori de locul săvârșirii contravenției, precum și la ghișeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României. O copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poștă sau electronic, prin e-mail, organului din care acesta face parte, potrivit dispozițiilor alin. (1).* Prin forma modificată a alin. (3) s-a prevăzut că dovada plății amenzilor astfel achitate se face prin

---

[1] Textul are în vedere valoarea monedei naționale, înainte ca ea să facă obiectul unei reforme monetare care a determinat eliminarea a patru zerouri. Adaptându-l la valoarea actuală, **minimul** este de 25 lei, iar **maximul** de 100.000 lei; 50.000 lei; 5.000 lei; 2.500 lei.

[2] Spre deosebire de avertisment care, cum am menționat, poate interveni și dacă legea nu-l prevede expres.

[3] M.C. Paul, *Răspunderea contravențională în materie de mediu,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, București, 2016, p. 188.

[4] M. Duțu, *Tratat de dreptul mediului,* vol. I, Ed. Economică, București, 1998, p. 200.

[5] Cu toate acestea, articolul 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 prevede că la individualizarea sancțiunii se va ține seama și de *„circumstanțele personale ale contravenientului".*

[6] Publicată în M. Of. nr. 490 din 30 iunie 2016.

prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată, care trebuie să specifice data şi ora plăţii.

§ 10. Sancţiunile contravenţionale complementare

Confiscarea

Sediul materiei îl reprezintă **art. 5 alin. (3) lit. a) din O.G. nr. 2/2001,** care, în consonanţă cu prevederile **art. 44 alin. (9) din Constituţie,** dispune că *pot face obiectul confiscării bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracţiuni sau contravenţii.*

Confiscarea bunurilor reprezintă o sancţiune contravenţională complementară care constă în trecerea silită şi gratuită a unui bun care are legătură cu săvârşirea contravenţiei în proprietatea privată a statului. Ea este prevăzută în diferite acte normative, cum ar fi art. 12 din Legea nr. 312/2003 privind producerea şi valorificarea legumelor de câmp[1]. Ea se dispune, de regulă, de agentul constatator, prin acelaşi proces-verbal de constatare a contravenţiei, odată cu sancţiunea amenzii.

Suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizaţiei de exercitare a unei activităţi

Este o sancţiune întâlnită în cazul în care pentru derularea unei activităţi sunt necesare unele *avize, acorduri* sau *autorizaţii.* Exemplu art. 273 din Legea nr. 297/2004 privind piaţa de capital[2] prevede că *săvârşirea unor contravenţii se sancţionează, alături de alte sancţiuni, cu suspendarea autorizaţiei sau retragerea acesteia.*

Închiderea unităţii este o sancţiune contravenţională complementară care constă în închiderea unui punct de lucru al contravenientului şi poate fi dispusă în anumite situaţii, cum ar fi unităţile de alimentaţie publică.

Suspendarea activităţii agentului economic este prevăzută de anumite legi, cum ar fi Legea nr. 61/1991 pentru sancţionarea faptelor privind încălcarea normelor de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice[3], conform căreia în cazul servirii de băuturi alcoolice în alte condiţii decât cele legale, se poate dispune această sancţiune.

Blocarea contului bancar se poate aplica în cazul contravenţiilor care privesc activitatea bancară sau financiară.

Retragerea licenţei sau a avizului pentru anumite operaţiuni ori pentru activităţi de comerţ exterior, temporar sau definitiv este specifică activităţilor de import-export.

Desfiinţarea lucrărilor şi aducerea terenului în stare iniţială este specifică domeniului construcţiilor şi este prevăzută în Legea nr. 50/1991[4] privind autorizarea executării construcţiilor[5].

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 548 din 10 august 2007.

[2] Publicată în M. Of. nr. 571 din 29 iunie 2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 208/2005, O.G. nr. 41/2005, Legea nr. 97/2006, Legea nr. 11/2012, O.U.G. nr. 32/2012, Legea nr. 167/2012, Legea nr. 187/2012, O.U.G. nr. 90/2014 şi Legea nr. 10/2015).

[3] Republicată în M. Of. nr. 387 din 18 august 2000.

[4] O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancţiunilor prestării unei activităţi în folosul comunităţii şi închisorii contravenţionale, republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[5] Pentru dezvoltări, v. M. A. Hotca, *Regimul juridic al contravenţiilor, Comentarii şi explicaţii,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008 pp. 118-119.

§ 11. Obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității

Este reglementată în prezent prin **O.G. nr. 55/2002, cu modificările și completările ulterioare**[1].

Din analiza prevederilor legale, pot fi identificate următoarele elemente de regim juridic al sancțiunii obligării la o muncă în folosul comunității:

a) **durata maximă** a obligării la prestarea unei activități în folosul comunității este de **300 de ore.**

Minorii până la 16 ani nu pot fi sancționați cu obligarea la prestarea unei activități în folosul colectivității.

b) această sancțiune **nu poate fi stabilită decât prin lege sau prin ordonanță a Guvernului.**

c) această sancțiune este **alternativă cu amenda.** Amenda este aplicată de organul administrativ competent să constate și să sancționeze contravenția, pe când obligarea la prestarea unei munci în folosul comunității se dispune numai de *instanța de judecată.*

În cazul când contravenientul, care poate fi doar o persoană fizică, nu a achitat amenda în 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul de specialitate al unității administrativ-teritoriale în a cărui rază teritorială domiciliază contravenientul[2] va sesiza instanța de judecată competentă[3], în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată[4].

Prin O.G. nr. 55/2002 a fost reglementată de asemenea procedura aplicării și executării sancțiunii obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității. Din analiza prevederilor acestui act normativ desprindem următoarele trăsături specifice sancțiunii contravenționale pe care o consacră:

a) organul competent să aplice această sancțiune este exclusiv **instanța judecătorească;**

În conformitate cu prevederile articolului 9 alin. (6) din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin Legea nr. 76/2012, *hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă numai apelului.*

b) sunt prevăzute de lege, având caracter exemplificativ, **serviciile publice în domeniul cărora se poate dispune sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității**[5].

Potrivit art. 16 din O.G. nr. 55/2002, consiliul local este cel care stabilește domeniile în care contravenienții pot presta activități în folosul comunității.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002, cu modificările și completările aduse prin O.U.G. nr. 108/2003, Legea nr. 42/2007 și O.U.G. nr. 78/2008.

[2] Potrivit art. 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 este vorba despre organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale, când sumele se fac venit la bugetele locale, sau cele ale unităților administrativ-teritoriale subordonate Ministerului Finanțelor Publice când sumele se fac venit la bugetul de stat.

[3] Cea unde domiciliază contravenientul.

[4] Articolul 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 astfel cum a fost modificat de art. 1 din O.G. nr. 17/2014, publicată în M. Of. nr. 629 din 27 august 2014.

[5] Este vorba despre următoarele domenii: întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și a drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților; desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, spitalelor, școlilor, grădinițelor și al altor așezăminte social-culturale.

c) această sancțiune se execută **după orele de program ale contravenientului,** pe o durată între **50 și 300 de ore, de maxim 3 ore pe zi,** iar în zilele nelucrătoare este de **6-8 ore pe zi.** În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autoritățile publice locale, prin persoanele competente, pot asigura supravegherea activității contravenientului, durata maximă de lucru nu poate depăși 8 ore pe zi.

d) este **interzisă aplicarea acestei sancțiuni în cazul persoanelor cu handicap, femeilor gravide sau care au în îngrijire un copil în vârstă de până la 2 ani, precum și în cazul militarilor în termen.**

În cazul contravenienților cu vârstă între 16 și 18 ani, durata ei este redusă la jumătate, respectiv între 25 și 150 de ore.

e) contravenientului îi este recunoscută posibilitatea de a formula **plângere împotriva măsurilor care privesc conținutul activității, condițiile în care se realizează, precum și a modului în care se exercită supravegherea.**

Aceasta se soluționează de judecătoria în a cărei circumscripție se execută sancțiunea, în termen de 10 zile de la primire, printr-o sentință care este executorie și care se comunică primarului sau unității de poliție la care contravenientul a depus plângerea, precum și contravenientului.

VI. Procedura contravențională consacrată de Ordonanța de Guvern nr. 2/2001

§ 12. Norme procedurale aplicabile

Art. 47 din O.G. nr. 2/2001, în forma modificată prin pct. 41 din Legea nr. 76/2012 prevede că *„Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului penal și al celui de procedură civilă, după caz".* Precizăm că până la modificările intervenite prin Legea nr. 76/2012, textul trimitea, în completare, doar la normele Codului de procedură civilă. Prin această completare, contravenția își relevă sorgintea ei penală, ea făcând parte, *ab originem,* cum am menționat deja, din sfera trihotomică a ilicitului penal, care cuprindea crime, delicte și contravenții.

Considerăm că *întregirea regimului unei instituții cu reglementări aparținând altei ramuri de drept, în speță ale Codului penal și ale Codului de procedură civilă, nu este de natură să schimbe identitatea instituției respective, să o transfere dintr-o ramură de drept în alta.*

Contravenția este o faptă antisocială care constă, în principal, în încălcarea unor norme de drept public, ea putând interveni, cum am stabilit, și pentru încălcarea normelor aparținând altor ramuri de drept, însă ea reprezintă, sub toate aspectele o instituție a dreptului administrativ.

Faptul că unele aspecte ale ei, cum ar fi cele procedurale, se completează cu normele Codului penal și de procedură civilă, nu înseamnă că **instituția contravenției încetează să mai fie o instituție a dreptului administrativ și se transferă în ramura dreptului procesual civil sau a celui penal.**

§ 13. Fazele procedurii contravenționale potrivit O.G. nr. 2/2001

Intervenția acestei formei de răspundere specifice dreptului administrativ presupune *parcurgerea mai multor etape, de la constatarea săvârșirii faptei, până la executarea sancțiunii dispuse de organul competent.*

I. Constatarea contravențiilor

Prima etapă care, practic, declanșează procesul de intervenție a răspunderii contravenționale, este **constatarea contravenției.**

Din interpretarea părții introductive a alin. (1) al art. 15, rezultă *„că, în realitate, faptul generator al răspunderii contravenționale îl constituie contravenția (...)"*[1]. Dintr-o asemenea perspectivă, înțelegem, în acord cu autorul citat, că **dacă nu s-a încheiat proces-verbal, nu există contravenție.**

Sediul materiei **este reprezentat de capitolul II din O.G. nr. 2/2001, unde regăsim mai multe categorii de dispoziții:**

a) dispoziții cu privire la subiectele de drept îndrituite să constate contravenția, ca determinare și competență.

Potrivit art. 15 alin. (1), contravenția se constată de persoane anume prevăzute de lege, denumite generic **„agenți constatatori".** Calitatea de **agent constatator** este recunoscută următoarelor subiecte de drept:

– primarul;

– personalul din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, special abilitat;

– persoanele împuternicite în acest scop de miniștri și de alți conducători ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, de președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al Municipiului București, precum și **de alte persoane prevăzute în legi speciale.**

Cât privește **competența agenților constatatori,** legea conține prevederi în ceea ce îi privește pe ofițerii și subofițerii de poliție, care constată contravenții privind: apărarea ordinii publice, circulația pe drumurile publice, regulile generale de comerț, vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, a țigărilor și a băuturilor alcoolice, alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului;

b) dispoziții care privesc modalitatea concretă, juridică, prin care se constată contravenția.

Spre deosebire de alte forme de răspundere juridică, spre exemplu răspunderea penală, în cazul răspunderii contravenționale, actul prin care se constată existența acestui tip de răspundere nu este hotărârea judecătorească, ci procesul-verbal de sancționare contravențională[2]. Procesul-verbal de constatare și sancționare a contravenției este un **înscris oficial,** el fiind întocmit de un agent public, în calitate de reprezentant al statului. El este un **înscris autentic,** deoarece produce efecte juridice fără a mai fi necesară o altă formalitate de aprobare sau confirmare[3].

---

[1] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 154.

[2] O. M. Ursuța Dărăban, *Considerații cu privire la prezumția relativă de adevăr a procesului-verbal de sancționare contravențională,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", p. 674.

[3] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.,* p. 261.

Acesta se încheie de către agenții constatatori și trebuie să cuprindă două categorii de mențiuni:

– **mențiuni cu caracter obligatoriu,** a căror inexistență duce, conform art. 17 din O.G. nr. 2/2001 la **nulitatea absolută** a procesului-verbal contravențional **(numele, prenumele și calitatea agentului constatator; numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanelor juridice denumirea și sediul acestora, fapta săvârșită; data; semnătura agentului constatator);**

– **alte mențiuni,** a căror absență nu mai este sancționată cu nulitatea procesului-verbal[1].

Legea actuală mai adaugă o cauză care poate atrage nulitatea procesului-verbal contravențional. Este vorba despre **obligația instituită în sarcina agentului constatator ca, în momentul încheierii procesului-verbal, să atragă atenția contravenientului cu privire la dreptul pe care acesta îl are de a face obiecțiuni.** Aceste obiecțiuni urmează a fi consemnate distinct în procesul-verbal, în rubrica intitulată *„alte mențiuni"*, sub sancțiunea **nulității;**

c) dispoziții privind identificarea contravenientului

Art. 18 prevede **obligația contravenientului de a se legitima,** prezentând actul de identitate, iar pentru determinarea locului de muncă, urmează să prezinte alte acte pe care le are asupra sa și care contribuie la stabilirea acestuia.

Există situații în care agentul constatator întâmpină greutăți în identificarea contravenientului, ceea ce atrage *posibilitatea de a apela la ofițerii și subofițerii de poliție, care sunt obligați să-i acorde sprijinul necesar;*

d) dispoziții privind întocmirea procesului-verbal

Le regăsim în **art. 19 alin. (1)** care dispune regula ***semnării, pe fiecare pagină, de către cel care îl încheie și de către contravenient.***

Aceasta reprezintă situația ***„tipică"***, în care contravenientul este prezent și acceptă să semneze procesul-verbal de contravenție.

Legiuitorul a avut în vedere și alte situații, pe care le-am putea califica ***„atipice"*** și care pot consta în:

– **încheierea procesului-verbal în absența făptuitorul sau când acesta refuză să semneze,** ceea ce atrage necesitatea efectuării unei ***„mențiuni"*** pe actul respectiv, care trebuie adeverită de un martor;

– în acest caz, la ***mențiunile procesului-verbal*** se mai adaugă cele care privesc ***numele, prenumele și domiciliul martorului, actul său de identitate (număr, data emiterii și organul care l-a emis),*** precum și **semnătura** martorului.

Se prevede că **nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator.**

---

[1] Celelalte mențiuni ale procesului-verbal sunt prevăzute în art. 16 alin. (1) după cum urmează: *data și locul unde este încheiat actul, numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator, datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă al contravenientului; descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzută de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea. În cazul în care contravenientul este minor, procesul verbal va cuprinde numele, prenumele și domiciliul părinților sau al altor reprezentanți sau ocrotitori legali ai minorului.*

În sfârșit, **în situația în care nu există niciun martor, procesul-verbal va putea fi încheiat, însă agentul constatator are obligația să menționeze în el împrejurările în care s-a încheiat.**

În situația în care o **persoană săvârșește mai multe contravenții, constatate în același timp, de același agent constatator,** se încheie **un singur proces-verbal.**

În cazul în care contravenientul este minor, procesul-verbal trebuie să cuprindă și numele, prenumele și domiciliul părinților sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestuia. Atunci când contravenientul este *persoană juridică*, în procesul verbal trebuie să se facă mențiuni cu privire la *denumirea, sediul, numărul de înmatriculare* în registrul comerțului și *codul fiscal* al acesteia, precum și *datele de identificare a persoanei care o reprezintă.*

Procesul-verbal de constatare a contravenției reprezintă un **act administrativ cu un caracter special,** un **act administrativ contravențional.**

II. Aplicarea sancțiunii contravenționale

Sediul materiei este capitolul III din O.G. nr. 2/2001, **în care regăsim următoarele categorii de dispoziții:**

a) dispoziții privind organul competent să aplice sancțiunea.

Interpretarea art. 21 îngăduie concluzia că, în această materie, legea-cadru consacră o **regulă și o excepție.**

Regula este aceea că **agentul care constată fapta este și cel care aplică sancțiunea.**

Această regulă este prevăzută în majoritatea actelor normative în materie contravențională, care *fie o menționează în mod expres, fie fac trimitere la dreptul comun în materie.*

Excepția poate fi consacrată prin actele normative contravenționale și ea constă în **recunoașterea posibilității ca alte organe decât agentul constatator să aplice sancțiunea.**

Ceea ce se impune a fi subliniat este faptul că *„numai printr-o prevedere expresă inserată în actele normative de stabilire și sancționare a contravențiilor, un alt organ decât cel care constată are competența să aplice sancțiunile contravenționale"*[1].

În situația în care cel care aplică sancțiunea este altcineva decât agentul constatator, procesul-verbal se trimite de îndată organului sau persoanei competente, iar sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal [art. 21 alin. (2) teza finală];

b) dispoziții privind modul de aplicare a sancțiunii

Legea dispune, prin art. 21 alin. (3), că sancțiunea se aplică în *limitele prevăzute de actul normativ și trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite, să țină seama de împrejurările în care fapta a fost săvârșită, de modul și mijloacele de înfăptuire ale acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal.*

Constatăm că legea instituie **principiul individualizării sancțiunii contravenționale,** în funcție de niște **criterii** care pot determina, în mod logic, **atenuarea** sau **agravarea unei sancțiuni.** În cazul în care este încălcat principiul proporționalității, instanța este competentă să adapteze sancțiunea la criteriile prevăzute de lege, urmare a contestării procesului-verbal de către contravenient. Este evident că trebuie respectat principiul *non reformatio in pejus,* astfel încât nu se poate da în calea de atac o sancțiune

[1] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 72.

mai gravă decât cea contestată, sancțiunea care se aplică de instanță fiind astfel în favoarea petentului[1];

c) dispoziții cu privire la eventualele pagube pricinuite prin comiterea contravenției

Art. 23 prevede posibilitatea în care, prin săvârșirea contravenției, să se fi produs pagube unui terț. În această situație, dacă există tarif de evaluare a pagubei, agentul constatator, în situația în care are și competența de a aplica sancțiunea, va stabili și despăgubirea, pe baza tarifului existent și va face în procesul-verbal mențiunea despre despăgubirea dispusă. În situația în care nu există tarif de evaluare, partea vătămată are posibilitatea de a-și putea valorifica pretențiile în conformitate cu legea civilă;

d) dispoziții privind regimul procedural al confiscării în materie contravențională

Dacă agentul constatator este competent să aplice sancțiunea, el va putea dispune și confiscarea. Dacă *nu are o asemenea competență, se înțelege că sancțiunea complementară a confiscării va fi dispusă de organul care este îndrituit să aplice și sancțiunea principală.*

În ambele cazuri, agentului constatator îi revine misiunea *de a descrie în procesul-verbal lucrurile supuse confiscării și de a lua, în privința lor, măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de dispozițiile legale.*

De asemenea, în cazul în care se constată că bunurile confiscate aparțin altei persoane decât contravenientului, în procesul-verbal urmează a se menționa numele, prenumele și domiciliul, când este vorba despre o persoană fizică, sau denumirea și sediul, când este vorba despre o persoană juridică [art. 24 alin. (3)].

În procesul-verbal vor fi inserate mențiunile cu privire la aceste măsuri.

e) ipoteza în care fapta săvârșită reprezintă infracțiune

Pot exista situații în care agentul constatator să aprecieze că fapta este săvârșită în asemenea condiții, încât ea reprezintă infracțiune, nu contravenție.

Art. 30 consacră calea procedurală prin care agentul constatator se *„dezinvestește"*, într-o asemenea situație fiind vorba despre *sesizarea organului de urmărire penală de către cel care a constatat fapta antisocială.* Această procedură este calificată în doctrină ca fiind **un caz de sesizare din oficiu a organelor de urmărire penală[2].**

Se înțelege că *„același text din legea-cadru va fi aplicat și de instanța judecătorească, în situația în care, verificând legalitatea și temeinicia procesului-verbal de contravenție, ajunge la concluzia că fapta socotită contravenție a fost săvârșită în asemenea condiții încât, potrivit legii penale, ea constituie infracțiune, dezînvestirea făcându-se prin încheierea de scoatere de pe rol a cauzei și trimiterea dosarului organului de urmărire penală"*[3].

Este posibil însă ca organul în drept, respectiv procurorul sau instanța de judecată, deși fapta a fost urmărită ca infracțiune, să stabilească faptul că nu sunt întrunite elementele constitutive ale infracțiunii, situație în care *actul de sesizare sau constatare a faptei, împreună cu copia de pe rezoluția, ordonanța procurorului sau, după caz, de pe*

---

[1] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.*, p. 292.

[2] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.*, 2017, p. 304.

[3] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 73.

hotărârea instanței, se trimit de îndată organului în drept să constate contravenția, pentru a se lua măsurile care se impun, conform legii [art. 30 alin. (2)][1].

f) sistemul ablațiunii

Legea-cadru recunoaște o ***înlesnire substanțială***[2] fundamentată pe teza realizării scopului sancțiunii și care constă în posibilitatea recunoscută contravenientului de a se plăti *jumătate din minimul stabilit de lege pentru fapta respectivă* (art. 28), *atunci când actul normativ contravențional prevede o asemenea posibilitate.*

Acest sistem instituie un drept pentru contravenient și o obligație pentru agentul constatator, care privește atât aducerea la cunoștință a acestei facilități legale, cât și implicarea agentului constatator în realizarea în practică a sistemului ablațiunii.

Aplicarea acestui sistem conferă posibilitatea contravenientului *„de a achita pe loc sau în termen de 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal contravențional sau, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ, agentul constatator făcând mențiune despre această posibilitate în procesul-verbal".*

Plata amenzii se face la Casa de Economii și Consemnațiuni sau la unitățile Trezoreriei statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită la Casa de Economii și Consemnațiuni -CEC- SA sau la casieriile autorităților administrației publice locale ori ale altor instituții publice abilitate să administreze veniturile bugetelor locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcționează, de cetățenia, domiciliul sau de reședința contravenientului ori locul săvârșirii contravenției, precum și la ghișeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat a României, Legea precizează, în articolul 28 alin. (3) că *amenzile contravenționale pot fi achitate și prin intermediul instrumentelor de plată electronică în cadrul ghișeului virtual de plăți, proiect pilot coordonat de Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației, parte a Sistemului e-guvernare din cadrul Sistemului Electronic Național. În acest caz: a) achitarea unei amenzi contravenționale se dovedește prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de Ghișeul virtual de plăți, aceasta specificând data și ora efectuării plății; b) se elimină obligativitatea pentru plătitor de a preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de Ghișeul virtual de plăți către agentul constatator sau organul din care acesta face parte.*

O copie de pe chitanță se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite, prin poștă, organului din care acesta face parte.

În cazul în care contravenientul a achitat pe loc jumătate din minimul amenzii prevăzută de actul normativ pentru fapta respectivă, orice urmărire încetează.

---

[1] Credem că legea actuală ar fi putut depăși concepția vechii Legi nr. 32/1968 și ar fi putut să consacre, pentru simplificarea procedurii, posibilitatea ca aceștia să aplice ei înșiși sancțiunea, fără să mai fie nevoie să trimită din nou dosarul agentului constatator. Mai mult chiar, ne-am îngădui să afirmăm că acestea sunt *mai îndrituite să o facă decât agentul constatator datorită cercetărilor pe care le-au făcut și care au determinat cunoașterea în amănunt a împrejurărilor, consecințelor faptei antisociale și comportamentului făptuitorului, încât sunt mai în măsură decât agentul constatator să dispună o sancțiune care să corespundă scopului oricărei forme de răspundere juridică, respectiv cel preventiv, educativ și sancționator.* Oricum, asemenea cercetări se prelungesc în timp, iar agentul constatator poate mai greu să reconstituie faptele, fie și la nivel de memorie decât organul de urmărire penală sau instanța de judecată.

[2] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, pp. 78-79.

Calculul termenului se face conform art. 181 din noul Cod de procedură civilă[1], care are următorul conținut: *„Calculul termenelor. (1) Termenele, în afară de cazul în care legea dispune altfel, se calculează după cum urmează: 1. când termenul se socotește pe ore, acesta începe să curgă de la ora zero a zilei următoare; 2. când termenul se socotește pe zile, nu intră în calcul ziua de la care începe să curgă termenul, nici ziua când acesta se împlinește; 3. când termenul se socotește pe săptămâni, luni sau ani, el se împlinește în ziua corespunzătoare din ultima săptămână ori lună sau din ultimul an. Dacă ultima lună nu are zi corespunzătoare celei în care termenul a început să curgă, termenul se împlinește în ultima zi a acestei luni. (2) Când ultima zi a unui termen cade într-o zi nelucrătoare, termenul se prelungește până în prima zi lucrătoare care urmează".*

Prin articolul 182 se reglementează împlinirea termenului, astfel: *„(1) Termenul care se socotește pe zile, săptămâni, luni sau ani se împlinește la ora 24,00 a ultimei zile în care se poate îndeplini actul de procedură. (2) Cu toate acestea, dacă este vorba de un act ce trebuie depus la instanță sau într-un alt loc, termenul se va împlini la ora la care activitatea încetează în acel loc în mod legal, dispozițiile art. 183 fiind aplicabile".*

În acord și cu alți autori, susținem și noi că **achitarea pe loc sau în 48 de ore a jumătate din minimul amenzii prevăzut de lege nu atrage, *de plano*, respingerea plângerii contravenționale ca inadmisibilă[2].** Contravenientul poate acționa astfel din responsabilitate sau pentru a preveni, într-un eventual eșec judiciar, plata întregii sume, dar acest lucru nu-i elimină lui dreptul de a sesiza instanța și nu împiedică instanța, dacă constată încălcări ale legii la constatarea și sancționarea faptei, să dispună în consecință.

g) Comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii

Legea instituie[3], în scopul producerii de efecte juridice de către procesul-verbal de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunii, *obligația comunicării acestuia,* care revine **organului care a aplicat sancțiunea, în termen de cel mult două luni de la data aplicării acesteia.** În cazul în care contravenientul fie nu este prezent, fie refuză să semneze, comunicarea se face de agentul constatator **în același termen de două luni de la data încheierii.**

Comunicarea se realizează către trei categorii de subiecte de drept[4]:

– înmânarea sau, după caz, comunicarea procesului-verbal **contravenientului;**

– comunicarea către **partea vătămată;**

– comunicarea către **persoana fizică sau juridică,** în cazul confiscării unor bunuri care aparțin altei persoane fizice sau juridice decât contravenientul.

Art. 25 supune obligației comunicării două categorii de acte:

– *procesul-verbal de constatare a contravenției și aplicare a sancțiunii,* care se comunică persoanelor interesate în termen de *o lună de la data aplicării;*

– *înștiințarea de plată,* care se comunică de asemenea persoanelor interesate, în situația în care contravenientului i s-a aplicat sancțiunea contravențională a amenzii,

---

[1] Republicat în M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015, cu modificările și completările ulterioare.

[2] O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată, op. cit.,* 2017, p. 292.

[3] Prin articolul 25 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin O.G. nr. 5/2013, publicată în M. Of. nr. 78 din 9 ianuarie 2015.

[4] R. N. Petrescu, *op. cit., 2009,* p. 612.

precum și în cazul în care a fost obligat la despăgubire. În înștiințarea de plată se face mențiune cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituțiile abilitate să o încaseze, potrivit legislației în vigoare și după caz, a despăgubirii, în termen de 15 zile de la comunicare, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită.

În situația în care agentul constatator constată fapta și aplică sancțiunea, iar contravenientul este de față la încheierea procesului-verbal, copia acestuia și înștiințarea de plată se înmânează contravenientului, făcându-se mențiune despre acest lucru pe procesul-verbal contravențional.

Comunicarea actelor contravenționale sus-menționate se face fie prin poștă, fie prin agenții procedurali, în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă care întregesc prevederile reglementării-cadru[1].

III. Căile de atac împotriva actelor de constatare a contravențiilor și de aplicare a sancțiunilor

Sediul materiei este reprezentat de **capitolul IV din O.G. nr. 2/2001.**

a) Calea de atac

Art. 31 din lege, instituie, drept cale specifică de atac[2], **plângerea,** care reprezintă o *„cale devolutivă de atac, adică o cale prin care se atacă la judecătorie o hotărâre dată de un organ obștesc sau administrativ cu caracter jurisdicțional, fie un act administrativ în cazuri specificate de legea specială"*[3].

Acest text dispune că împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a amenzii se *poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării actului.*

Această cale de atac este recunoscută atât **contravenientului**, cât și **părții vătămate** și **persoanei căreia îi aparțin bunurile confiscate**, cu următoarele precizări:

– partea vătămată poate face plângere numai *în ceea ce privește despăgubirea stabilită pe bază de tarif;*

– cel căruia îi aparțin bunurile confiscate poate face plângere *numai în ceea ce privește măsura confiscării;*

– se înțelege că, în ceea ce îl privește pe contravenient, *deși legea nu prevede expres, acesta va putea face plângere împotriva tuturor clauzelor procesului-verbal.*

În jurisprudență și doctrină s-a pus problema **dacă mai poate formula plângere persoana care a semnat procesul-verbal și a făcut pe loc plata amenzii, integral sau jumătate plus unu din aceasta.** Unii autori au considerat că fie și simpla semnare a procesului-verbal de către contravenient reprezintă o recunoaștere a faptei, a vinovăției și a consecințelor pe care acestea le atrag. Într-o altă opinie, consacrată de jurisprudență și susținută de unii autori, căreia ne raliem, se apreciază că plata amenzii sau semnarea fără obiecții a procesului-verbal nu atrage pierderea dreptului contravenientului de a exercita calea de atac a plângerii contravenționale[4].

b) Efectele plângerii

Art. 32 alin. (3) instituie ca principal efect al plângerii *suspendarea executării.*

---

[1] M. M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 88.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, pp. 614-617.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, p. 300, și opiniile acolo citate.

[4] M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, op. cit.*, p. 304 și opiniile acolo citate.

Legiuitorul face din nou distincție, în funcție de subiectul care a formulat plângerea, astfel:

– când plângerea a fost formulată de partea vătămată, *efectul suspensiv se exercită numai în ceea ce privește despăgubirea;*

– când plângerea se formulează de persoana căreia îi aparțin bunurile confiscate, *efectul suspensiv privește numai măsura confiscării;*

– deși legea nu prevede expres, vom înțelege că, atunci când autorul plângerii este contravenientul, *suspendarea va viza toate clauzele procesului-verbal sau numai acelea care au fost contestate de contravenient, dacă există o asemenea situație.*

În doctrină a fost semnalată situația sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată[1], cu modificările și completările ulterioare, care intervin în cazul săvârșirii faptei de executare sau desființare totală sau parțială, fără autorizație, a unei construcții. Legea prevede că odată cu sancțiunea principală a amenzii, în mod obligatoriu se aplică și **sancțiunile complementare,** care constau în *oprirea executării lucrărilor, luarea măsurilor de încadrare în prevederile autorizației* sau, după caz, *desființarea lucrărilor efectuate fără autorizație.* Legea prevede [în art. 35 alin. (2)], că *împotriva procesului-verbal în cauză se poate formula plângere, în termen de 15 zile de la înmânarea sau comunicarea acestuia,* însă **nu se mai precizează dacă plângerea suspendă sau nu și executarea sancțiunilor contravenționale complementare.** În practică, din păcate, organele de control au interpretat că plângerea contravențională nu suspendă executarea și a sancțiunilor contravenționale, pe considerentul că art. 35 alin. (2) nu prevede expres acest lucru, astfel încât organele administrației publice locale au desființat silit construcții neautorizate, chiar dacă contravenienții au depus plângere împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției[2]. În consens cu autorul citat, apreciem și noi că dispozițiile privind căile de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției întocmit în baza Legii nr. 50/1991, republicată, se completează cu dreptul comun în materia răspunderii contravenționale, reprezentat de O.G. nr. 2/2001. De aici concluzia că formularea plângerii contravenționale împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției la regimul construcțiilor are drept consecință suspendarea executării nu doar a amenzii contravenționale, ci și a sancțiunilor contravenționale complementare[3].

c) Organele competente să soluționeze plângerea

Inițial, art. 32 din O.G. nr. 2/2001, prevedea că plângerea, însoțită de procesul-verbal, **se depune la organul din care face parte agentul constatator.** Acesta era obligat să o primească și să înmâneze depunătorului o dovadă în acest sens. Remarcăm caracterul sancționator al procesului-verbal contravențional, fapt pentru care reprezintă o veritabilă excepție de la caracterul revocabil al actelor administrative. Acest caracter irevocabil rezultă și din prevederile art. 32 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, potrivit cărora, primind plângerea, organul din care face parte agentul constatator trebuie să o înainteze de îndată judecătoriei în circumscripția căreia s-a produs contravenția, el neputând să revoce actul încheiat, chiar și în ipoteza în care ar aprecia că acesta este ilegal.

---

[1] În M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[2] M. Vasile, *Reflecții asupra executării sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în RDP nr. 4/2006, p. 107.

[3] M. Vasile, *art. cit.,* p. 108.

S-a pus însă problema ce se întâmplă dacă plângerea se depune la un alt organ sau dacă depunerea la organul din care face parte agentul constatator nu reprezintă o îngrădire a liberului acces la justiție, garantat de articolul 21 din Constituție. Asupra acestor aspecte a fost sesizată și Curtea Constituțională, care, într-o primă concepție, a constatat prin Decizia nr. 200 din 29 aprilie 2004[1] că *„art. 32 din O.G. nr. 2/2001 nu îngrădește accesul liber la justiție al persoanelor interesate, ci instituie norme de procedură privind soluționarea plângerii formulate împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției"*. Printr-o decizie ulterioară, respectiv Decizia nr. 953/2006[2], Curtea și-a schimbat jurisprudența și a statuat că se pune problema încălcării liberului acces la justiție, dat fiind faptul că organul din care face parte agentul constatator, deși este obligat să trimită la judecătorie plângerea, poate să nu facă acest lucru, și atunci se încalcă și art. 21 alin. (1) și (3) din Constituție, dar și art. 6 par. 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului. Pentru aceste considerente, ca și pentru faptul că legiuitorul trebuie să țină seama, în soluțiile pe care le consacră, de prevederile constituționale, în speță de principiul separației și echilibrului puterilor, prevăzut de art. 1 alin. (5) din legea fundamentală, Curtea a declarat neconstituțional art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

Articolul 32, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, prevede, în alin. (1), că *plângerea se depune la judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.* Prin alin. (2) al textului, se dispun următoarele: *„Controlul aplicării și executării sancțiunilor contravenționale principale și complementare este de competența exclusivă a instanței prevăzută la alin. (1)"*.

Art. 41 din Ordonanță dispune că, dacă a fost anulat procesul-verbal sau a fost constatată nulitatea acestuia, bunurile confiscate se restituie celui în drept, iar dacă au fost valorificate, se va restitui proprietarului o despăgubire egală cu valoarea de circulație a bunurilor.

Art. 33 din O.G. nr. 2/2001 prevede că la judecarea cauzei se citează obligatoriu persoana care a făcut plângerea,contravenientul, organul care a aplicat sancțiunea, martorii indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și orice alte persoane care pot contribui la rezolvarea temeinică a cauzei[3]. Prin participarea și a *agentului constatator,* este garantată *„posibilitatea de a justifica și apăra măsura luată în contradictoriu cu contravenientul"*[4].

În ceea ce privește specificul judecării plângerilor contravenționale, precizăm că este vorba de o anumită celeritate, termenul fixat la înregistrarea ei neputând depăși 30 de zile de la înregistrare. Interesantă este și precizarea că *„Chiar și* de lege lata, *se impune ca instanța contravențională să nu țină seama, la administrarea probelor, de dispozițiile restrictive ale Codului de procedură civilă, ci să dea prevalență dispozițiilor mai permisive în materie ale procedurii penale (...)"*.[5] Aceasta pentru a nu se încălca dreptul contravenientului la un proces echitabil, garantat de art. 21 din Constituție și de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 490 din 1 iunie 2004.

[2] Publicată în M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2007.

[3] În cazul în care contravenția s-a produs în urma unui accident de circulație, în mod obligatoriu va fi citată și societatea de asigurări menționată în procesul verbal de constatare a contravenției.

[4] M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 91.

[5] A. Trăilescu, *Drept administrativ, op. cit.*, ed. 4, p. 391.

Ordonanța prevede, prin art. 35, că *plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor se soluționează cu precădere.*

Procedura de soluționare este reglementată de articolul 34 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012.

Regimul juridic al **căii de atac, respectiv a apelului** împotriva hotărârii pronunțată de instanța de fond este reglementat în articolul 34 din O.G. nr. 2/2001, astfel cum a fost el modificat prin Legea nr. 76/2012, care are următorul conținut: *„(1) Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal și hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării. Dispozițiile art. 236[1] și art. 405 din Codul de procedură civilă sunt aplicabile. (2) Dacă prin lege nu se prevede altfel, hotărârea prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată numai cu apel. Apelul se soluționează de secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Motivarea apelului nu este obligatorie. Motivele de apel pot fi susținute și în fața instanței. Apelul suspendă executarea hotărârii".*

Apelul se poate formula în termen de 15 zile de la comunicare.

Ca un element de noutate, legea preia principii din procedura penală și prevede că **motivarea apelului nu este obligatorie, motivele de apel putând fi susținute și în fața instanței. Apelul** suspendă executarea primei hotărâri.

Apelul urmează a se exercita la tribunalul în a cărui rază teritorială se află judecătoria a cărei hotărâre este supusă apelului, mai precis la secția de contencios administrativ și fiscal.

Conform art. 36 din O.G. nr. 2/2001[1] plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, apelul formulat împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea, precum și orice alte cereri incidente, sunt **supuse taxelor de timbru** prevăzute de lege[2].

Prin Legea nr. 76/2012 articolul 36 a fost completat cu un alineat nou, care prevede că *în cazul în care plângerea a fost respinsă, petentul va fi obligat la cheltuieli judiciare către stat.*

IV. Executarea sancțiunilor contravenționale

O regăsim reglementată în capitolul V din O.G. nr. 2/2001.

Procesul-verbal neatacat în termenul prevăzut de lege, precum și hotărârea judecătorească definitivă[3] prin care s-a soluționat plângerea, constituie **titlu executoriu**, fără vreo altă formalitate.

Avertismentul, fiind o sancțiune cu caracter moral, se consideră executat în momentul aplicării lui, când îmbracă forma orală, de regulă, sau comunicării lui, când îmbracă forma scrisă[4].

---

[1] Articolul 36 din O.G. nr. 2/2001 a fost modificat prin art. 53 din O.U.G. nr. 80/2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 138/2014.

[2] Până la modificarea din 2013 a textului, acesta prevedea că toate cererile prin care se contestă o contravenție sunt scutite de taxa de timbru.

[3] Textul face referire la caracterul irevocabil al hotărârii judecătorești, însă, având în vedere că noul Cod de procedură civilă nu mai vorbește despre hotărâri irevocabile, ci definitive, am actualizat limbajul.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 617; M.M. Pivniceru, P. Susanu, D. Tudorache, *op. cit.*, p. 95.

Amenda poate fi executată în două moduri:

a) în mod voluntar de către contravenient;

b) prin executare silită, ceea ce presupune intervenția forței coercitive a statului.

Executarea de bunăvoie a sancțiunii amenzii contravenționale, la rândul ei, se poate materializa în **trei modalități**:

– **achitarea pe loc**, în baza sistemului ablațiunii, a jumătate din minimul amenzii prevăzută de lege pentru fapta respectivă;

– **angajarea**, sub semnătură, că **va achita amenda în 48 de ore**, în baza aceluiași principiu al ablațiunii, și **achitarea efectivă în acest interval**;

– **în termen de 15 zile de la comunicarea procesului-verbal și a înștiințării de plată**, dacă contravenientul nu formulează plângere împotriva acestui act.

Executarea silită a sancțiunii amenzii contravenționale se poate face de către următoarele categorii de organe:

– de organul din care face parte agentul constatator, în cazul în care nu s-a exercitat calea de atac;

– de instanța de judecată.

Art. 39 alin. (2) mai prevede necesitatea ca aceste organe să comunice din oficiu, organului financiar al localității în care domiciliază sau își are reședința contravenientul, *procesul-verbal de constatare a contravenției neatacat în termenul legal, în termen de de 30 de zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, dispozitivul hotărârii judecătorești irevocabile de soluționare a plângerii, în termen de 30 de zile de la data când hotărârea a rămas irevocabilă,* acestea având fiecare în parte calitatea de *titlu executoriu*[1].

Comunicarea se poate face astfel:

a) pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, organele de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază contravenientul persoană fizică, sau, după caz, își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

b) pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, organelor de specialitate ale unităților subordonate Ministerului Finanțelor Publice – Agenția Națională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială își are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Prin articolul 39 indice 1[2] alin. (1), *în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă care a fost achitată.* Prin alin. (2) se dispune faptul că *„în cazul în care contravenientul, citat de instanță, nu a achitat amenda în termenul prevăzut de alin. (1), instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore".*

În doctrina de specialitate s-a apreciat că, în legislația care guvernează materia executării sancțiunilor contravenționale, întâlnim mai multe categorii de dispoziții. Într-o opinie este vorba despre **cinci astfel de categorii**, respectiv dispoziții exclusive de

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 617.

[2] Introdus prin Legea nr. 352/2006, publicată în M. Of. nr. 640 din 25 iulie 2006.

executare; dispoziții care se întregesc cu dreptul comun; dispoziții cu rol de normă de trimitere la dreptul comun; cu rol de principii care se întregesc prin legi speciale contravenționale și cu rol de trimitere la legi speciale contravenționale[1]. Un alt autor[2] consideră că sfera anterior determinată este stufoasă și nu acoperă realitatea faptică, propunând **trei categorii,** și anume: dispoziții prevăzute de legea-cadru, dispoziții prevăzute prin legi speciale și dispoziții care fac trimitere la executarea unor alte titluri executorii.

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, 2005, p. 441.

[2] M. Ursuța, *Considerații cu privire la executarea sancțiunilor contravenționale principale,* Caietul Științific nr. 11/2008, p. 786.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeţi, argumentat, care dintre enunţurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunţurile.

1. a) Minorii cu vârsta cuprinsă între 14-18 ani nu răspund contravenţional;
b) minorii cu vârsta cuprinsă între 14-18 ani răspund contravenţional.

2. a) Pot fi confiscate numai bunurile provenite din infracţiuni;
b) pot fi confiscate bunurile care au fost destinate, folosite sau care au rezultat din infracţiuni sau contravenţii.

3. a) Avertismentul este o sancţiune morală;
b) avertismentul are un caracter mixt, atât moral, cât şi pecuniar.

4. a) Amenda este o sancţiune morală;
b) amenda are un caracter mixt, atât moral, cât şi patrimonial.

5. a) Plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se depune la organul din care face parte agentul constatator;
b) plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se depune la instanţa de judecată în raza căreia a fost săvârşită contravenţia.

6. a) Competenţa de a soluţiona plângerea aparţine judecătoriei în raza căreia s-a săvârşit contravenţia;
b) competenţa de a soluţiona plângerea aparţine judecătoriei de la domiciliul contravenientului.

7. a) Apelul împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se soluţionează de tribunalul judeţean sau al municipiului Bucureşti, Secţia de contencios administrativ şi fiscal;
b) apelul împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional se soluţionează de tribunalul judeţean sau al municipiului Bucureşti, Secţia civilă.

8. a) Apelul formulat împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional este suspensiv de executare;
b) apelul formulat împotriva soluţiei pronunţate de judecătorie la plângerea împotriva procesului-verbal contravenţional nu este suspensiv de executare.

9. a) Sistemul ablaţiunii semnifică posibilitatea de a achita pe loc sau în 48 de ore jumătate din minimul amenzii prevăzută de lege pentru fapta respectivă;

ROMANIAN CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) sistemul ablațiunii semnifică posibilitatea de a achita pe loc sau în 48 de ore jumătate din minimul amenzii stabilită de agentul constatator.

10. a) Posibilitatea de a achita pe loc sau în 48 de ore jumătate din minimul amenzii este recunoscută numai dacă actul normativ contravențional o prevede expres;

b) posibilitatea de a achita pe loc sau în 48 de ore jumătate din minimul amenzii este recunoscută în toate cazurile.

11. a) Ilicitul contravențional poate consta numai din acțiuni;

b) ilicitul contravențional poate consta din acțiuni, inacțiuni și din fapte cu caracter mixt, comisiv-omisive.

12. a) Pot fi stabilite și sancționate contravenții numai prin acte ale autorităților publice centrale;

b) pot fi stabilite și sancționate contravenții prin legi și ordonanțe ale Guvernului.

13. a) La nivel județean pot fi reglementate contravenții prin ordine ale prefectului;

b) la nivel județean pot fi reglementate contravenții prin dispoziții ale președintelui Consiliului Județean.

14. a) La nivel local pot fi reglementate contravenții prin hotărâri ale consiliului local;

b) la nivel local pot fi reglementate contravenții prin dispoziții ale primarului.

15. a) Răspunderea contravențională este o răspundere subiectivă, bazată pe culpă;

b) răspunderea contravențională este o răspundere obiectivă.

16. a) Contravenția este reglementată, obligatoriu, prin lege organică;

b) contravenția este reglementată, obligatoriu, prin lege ordinară.

17. a) Procedura contravențională este consacrată numai de prevederile O.G. nr. 2/2001 privind răspunderea contravențională;

b) procedura contravențională este consacrată de prevederile O.G. nr. 2/2001, care se completează cu cele ale Codului penal și ale Codului de procedură civilă.

18. a) Plângerea contravențională are ca efect suspendarea executării procesului-verbal contravențional;

b) plângerea contravențională are ca efect menținerea în vigoare a procesului-verbal contravențional.

19. a) Plângerea contravențională reprezintă o cale devolutivă de atac;

b) plângerea contravențională reprezintă o cale de atac administrativ-jurisdicțională.

BCU "CAROL I" UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL XXVII

RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ

§ 1. Fundamente constituţionale

Reprezintă a treia formă de răspundere specifică dreptului administrativ. Activitatea administraţiei, a autorităţilor publice, în ansamblul lor, ca orice tip de activitate umană, poate să producă prejudicii particularilor.

Problema este **dacă şi în ce măsură administraţia va răspunde pentru aceste prejudicii**, iar dacă răspunsul este afirmativ, **care este regimul juridic aplicabil acestei forme de răspundere.**

Acestor probleme s-au dat răspunsuri diferite. Iniţial, s-a susţinut teza lipsei de răspundere, fundamentată pe principiul suveranităţii, potrivit căruia, propriu suveranităţii este să se impună tuturor şi să nu se poată pretinde niciun fel de despăgubiri. Un moment crucial în evoluţia acestui tip de răspundere l-a jucat Decizia Blanco din 1873 a Consiliului de Stat Francez[1], prin care s-a statuat faptul că *pentru pagubele cauzate particularilor prin faptele persoanelor care îndeplinesc anumite servicii publice nu pot fi aplicabile principiile stabilite în Codul civil pentru raporturile dintre particulari; această responsabilitate* (mai corect, răspundere – V.V.) *nu este nici generală, nici absolută. Ea are reguli speciale, care variază în funcţie de nevoile serviciului şi de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private*[2].

Această soluţie autonomistă, independentă, instituită prin Decizia Blanco, avea să domine regimul răspunderii administraţiei, susţinută în doctrina occidentală, promotoare a tezei că *răspunderea administraţiei şi, mai pe larg, răspunderea puterii publice, despărţită de răspunderea privată, constituie un corp de principii autonome de drept administrativ*[3].

Actuala Constituţie conţine mai multe dispoziţii, din care o semnificaţie aparte au articolele 21, 44, 52, 53 şi 123 alin. (5).

Din toate aceste dispoziţii se desprinde concluzia că **actuala Constituţie recunoaşte dreptul fundamental al cetăţeanului român de a fi despăgubit pentru prejudiciile produse prin actele administrative ale autorităţilor publice**[4].

Spre deosebire de răspunderea contravenţională, răspunderea patrimonială, ca şi cea disciplinară, nu dispune de o reglementare-cadru, care să acopere toate formele pe care ea le îmbracă. Prin adoptarea Codului administrativ, cum am precizat deja, întreaga răspundere administrativă, inclusiv cea patrimonială, va beneficia de un cadru unitar de

---

[1] În cauza în care s-a pronunţat această decizie era vorba despre o fetiţă care a fost accidentată grav de un vagonet încărcat cu tabac, condus de muncitorii unei manufacturi. Tatăl fetiţei a introdus acţiune în daune în faţa Tribunalului din Bordeaux, în baza Codului civil. S-a solicitat declinarea de competenţă, iar Tribunalul de conflicte a dat o soluţie de principiu, în sensul că răspunderea care revine statului pentru pagubele produse de persoane aflate în serviciul său nu poate fi judecată după principiile instituite pentru raporturile dintre particulari.

[2] R. Chapus, *Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 1988, t. II, p. 978.

[3] G. Vedel, P. Delvolvé, *Droit administratif*, 12e éd., P.U.F., Paris, 1990, p. 543.

[4] În acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 459.

reglementare, care, chiar dacă este perfectibil, are meritul de a recunoaşte toate formele de răspundere specifice dreptului administrativ, diminuând disputele doctrinare în această materie.

§ 2. Tipuri de acţiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ îngăduie exercitarea a trei forme de acțiune[1]:

a) o acțiune îndreptată numai împotriva autorității pârâte;

b) o acțiune îndreptată exclusiv împotriva funcționarului;

c) o acțiune îndreptată concomitent împotriva autorității şi funcționarului.

Legea îngăduie ca titularul dreptului fundamental să poată opta pentru oricare din cele trei forme de acțiune.

Şi în varianta în care reclamantul optează pentru o acțiune care să fie îndreptată exclusiv împotriva funcționarului, realizarea viitoarei sale creanțe este, într-un fel, asigurată prin instituirea solidarității dintre funcționar şi autoritate, fundamentată şi pe prezumția solvabilității autorității, care creează premizele de realizare a acestei creanțe.

§ 3. Categorii de acte care pot fundamenta o acţiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale

Cât priveşte categoriile de acte care legitimează o acțiune în reparații, care să antreneze deci răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice, nu poate fi vorba decât despre aceleaşi categorii de acte care pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, indiferent de obiectul acțiunii.

Una din primele condiții ale unei acțiuni în contenciosul administrativ este ca **actul atacat să fie act administrativ, sub formă tipică sau asimilată.**

Rezultă că de **esența actelor care pot fundamenta o acțiune în contencios, inclusiv o acțiune care să urmărească antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale a autorităților publice, este ca prin actul sau acțiunea în cauză să se realizeze o activitate de natură administrativă, însă în regim de putere publică.**

O acțiune al cărei obiect este reprezentat de antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale nu poate fi fundamentată pe prejudicii care rezultă din actele unilaterale ale administrației care nu realizează puterea publică, din contracte civile sau din diferite operațiuni şi fapte administrative. Una din problemele dezbătute în literatura de specialitate interbelică şi actuală, precum şi în dreptul european, este aceea **dacă se pot acorda despăgubiri şi pentru prejudiciile cauzate de către autoritățile publice prin acte administrative legale.** În principiu, jurisprudența noastră nu admite despăgubiri pentru daunele cauzate prin acte legale, acordându-se despăgubiri pentru daunele pricinuite de fapte materiale legale ale administrației, admisibile în sistemul nostru de drept cu condiția ca să fie vorba de pagube cauzate proprietății private[2].

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, ed. a IV-a, p. 459.

[2] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare*, în Dreptul nr. 2/2007, p. 100.

§ 4. Autorităţile publice competente să soluţioneze acţiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială

Actuala Constituţie, ca şi Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, consacră soluţia capacităţii exclusive a instanţelor judecătoreşti de a soluţiona litigiile de această natură, fiind vorba despre **tribunalele administrativ-fiscale,** iar până la înfiinţarea acestora, de **secţiile speciale de contencios administrativ şi fiscal înfiinţate în cadrul tribunalelor judeţene şi al Municipiului Bucureşti, al curţilor de apel** şi al **Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie.**

Aceste instanţe se pot pronunţa atât cu privire la *prejudiciile rezultate din nelegalitatea actelor, cât şi la cele deduse din neconstituţionalitatea acestora.* Asupra **viciilor de legalitate şi de neconstituţionalitate,** în egală măsură, urmează a se pronunţa **instanţele judecătoreşti.**

De asemenea, **judecând nelegalitatea actului,** instanţa judecătorească este competentă să se pronunţe şi asupra **aspectelor de neoportunitate ale actului.**

Structura instanţelor judecătoreşti o regăsim reglementată în articolul 126 din Constituţie, care, în alin. (1) stipulează că *justiţia se realizează prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti stabilite de lege*[1]. Textul trebuie coroborat cu alin. (5) în care:

– pe de o parte, **se interzice** înfiinţarea de instanţe extraordinare;

– pe de altă parte, **se permite** înfiinţarea, prin lege organică, a unor instanţe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii.

Sintagma **instanţe judecătoreşti specializate** o mai regăsim utilizată de două ori în Constituţie. Mai întâi, în articolul 140 alin. (1), conform căruia *în condiţiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi se soluţionează de* ***instanţe judecătoreşti specializate.*** Apoi, în articolul 155 alin. (6) potrivit căruia *până la constituirea* ***instanţelor judecătoreşti specializate,*** *litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi vor fi soluţionate de către instanţele judecătoreşti ordinare.*

Tribunalele administrativ-fiscale se circumscriu categoriei **instanţelor judecătoreşti specializate** la care face trimitere textul constituţional, în a căror competenţă ar trebui să intre şi soluţionarea litigiilor privind angajarea răspunderii administrativ patrimoniale. Neînfiinţarea acestora face în continuare aplicabilă norma tranzitorie a soluţionării litigiilor cu acest obiect de către secţiile de contencios administrativ şi fiscal constituite la toate instanţele judecătoreşti, cu excepţia judecătoriilor. Practica a făcut ca şi astfel de secţii să-şi schimbe în timp, statutul, ele judecând în comun mai multe categorii de litigii, însă în cadrul lor funcţionează completuri specializate de contencios administrativ, soluţie pe care nu o împărtăşim având în vedere că astfel de litigii presupun o anumită specializare, rezultată din particularităţile domeniului pe care îl vizează. Cel mai pregnant exemplu vizează litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi României, care, de regulă, presupun şi producerea unor prejudicii prin cheltuirea nelegală a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public. Din jurisprudenţa pe care instanţele judecătoreşti o creează prin soluţiile pe care le pronunţă în cauzele care implică

[1] M. Enache, *Statutul constituţional şi legal al autorităţii judecătoreşti,* articol apărut în RDP nr. 2/2011, p. 12.

activitatea Curții de Conturi, am realizat prea adeseori o defectuoasă înțelegere a problematicii pe care o pune acest gen de litigii, cu toate consecințele care rezultă de aici. În sprijinul acestor susțineri, invocăm următoarea speță: în urma unui control exercitat de Curtea de Conturi a României la o unitate administrativ-teritorială, s-a constata cheltuirea defectuoasă a unor sume de bani prin acordarea unor drepturi salariale neprevăzute de lege. Era vorba de diferite sporuri stabilite prin contracte colective de muncă, pentru salariați, sau acorduri de serviciu, pentru funcționarii publici, care fuseseră aprobate de către consiliul local, în calitatea acestuia de organ deliberativ al autonomiei locale, prin hotărâri care nu fuseseră atacate de prefect, înregistrate la inspectoratele de muncă, astfel încât se crease o aparență de legalitate, care nu putea însă elimina flagranta lor nelegalitate, în contextul în care vizau drepturi salariale create prin alt gen de acte juridice decât prin lege sau, după caz, prin ordonanță a Guvernului.

Instanța de judecată, soluționând cauza, a statuat că *are dreptate Curtea de Conturi, deoarece numai legiuitorul poate să stabilească structura și cuantumul salariilor*, însă, dat fiind faptul că *aceste drepturi au fost acordate în baza unor acte administrative care nu au fost atacate de prefect și care au fost și înregistrate la structurile teritoriale de muncă, fără ca acestea să respingă înregistrarea lor,* rezultă că nu se poate stabili răspunderea nici unui subiect de drept pentru prejudiciile create prin acordarea lor nelegală.

Am exemplificat cu o singură speță, însă practica acordării de drepturi salariale peste limitele legii s-a generalizat și a determinat adoptarea, de către Guvern, a mai multor acte normative prin care au fost acordate așa-zise *„amnistii fiscale"*, termen care nu este riguros juridic, el fiind consacrat la nivelul dezbaterii publice. Prin aceste legi[1] au fost scutite de la recuperare drepturile salariale care au fost acordate de către autoritățile publice într-un mod pe care Curtea de Conturi a României l-a apreciat a fi în afara legii.

§ 5. Natura prejudiciului a cărui reparație poate fi solicitată prin acțiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice

Din punctul de vedere al condițiilor încălcate prin actul administrativ, tipic sau asimilat, care produce prejudicii, ne raliem concepției potrivit căreia **judecătorul de contencios administrativ se poate pronunța atât asupra legalității actului, cât și asupra oportunității lui.**

Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în prezent abrogată, a venit cu o inovație din perspectiva naturii prejudiciului care a avut ca efect revoluționarea materiei contenciosului administrativ în ansamblul său, fiind vorba despre **posibilitatea ca instanța de judecată să se poată pronunța atât asupra prejudiciilor de natură materială, cât și asupra prejudiciilor morale.** Avem în vedere art. 11 alin. (2), care dispunea că *„În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî și asupra daunelor materiale și morale cerute"*. Această normă a fost menținută prin art. 18 alin. (3) din Legea

[1] Legea nr. 84/2012 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice publicată în M. Of. nr. 401 din 15 iunie 2012, Legea nr. 124/2014 privind unele măsuri referitoare la veniturile de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice și Legea nr. 125/2014 privind scutirea de la plată a unor debite provenite din pensii, ambele publicate în M. Of. nr. 700 din 24 septembrie 2014; Legea nr. 78/2018, publicată în M. Of. nr. 276 din 28 martie 2018.

nr. 554/2004, care, într-o formulare relativ asemănătoare, prevede că *„În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru".*

Prin art. 52 alin. (3) din Constituție se instituie o formă de răspundere patrimonială specială a statului, pentru prejudiciile produse prin erori judiciare. În forma inițială a Constituției, se făcea referire doar la **erorile judiciare în materie penală,** dar, în urma revizuirii, această răspundere a fost extinsă la **toate erorile judiciare,** fără excepție[1].

Răspunderea statului nu înlătură răspunderea judecătorilor care au acționat cu rea-credință sau gravă neglijență.

Răspunderea administrativ-patrimonială este o răspundere cu caracter autonom[2], supusă unor reguli speciale, proprii, altele decât cele care sunt consacrate de Codul civil și care guvernează regimul răspunderii particularilor.

§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale

Trebuie avute în vedere două astfel de categorii de forme:

a) **forme** ale răspunderii administrativ patrimoniale **prevăzute de lege,** care au deci o consacrare expresă în textele legale în vigoare, și avem în vedere Legea nr. 554/2004 și Constituția.

b) **forme** ale răspunderii patrimoniale **deduse în mod implicit** din principiile doctrinei și jurisprudenței, precum și din unele soluții legislative generale, fără a se bucura însă de o reglementare cu caracter de lege-cadru.

Răspunderea administrativ-patrimonială, din punctul de vedere al **semnificației laturii subiective,** poate fi de două feluri:

– **o răspundere obiectivă,** care intervine indiferent de vinovăția autorității publice chemată să răspundă;

– **o răspundere subiectivă,** care este bazată pe culpa autorității publice răspunzătoare.

Identificăm următoarele forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale[3].

a) Forme de **răspundere obiectivă**

Acestea, la rândul lor, pot îmbrăca două modalități de concretizare:

1) Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare;

2) Răspunderea patrimonială exclusivă a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public.

b) Forme ale răspunderii **bazate pe culpă**

Intră în această categorie **răspunderea patrimonială solidară a autorităților publice și a funcționarului pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative tipice sau asimilate,** inclusiv prin **contracte administrative.**

Am inclus, în această formă de răspundere, și pe cea pentru prejudiciile produse prin **contracte administrative,** dat fiind faptul că prin art. 2 alin. (1) lit. c[1]) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, **sunt asimilate actelor administrative, în**

---

[1] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* ed. 4, vol. II, p. 457.

[2] I. Iovănaș, *op. cit.,* p. 178.

[3] Precizăm că în identificarea acestor forme de răspundere ne-am raliat la concepția profesorului A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 461-462.

sensul legii respective, şi contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice sau achizițiile publice. Facem precizarea că, aşa cum am arătat în capitolul consacrat contenciosului administrativ, o parte dintre litigiile referitoare la contractele administrative, şi anume cele care privesc executarea acestora, se soluționează de instanțele civile, ceea ce înseamnă că şi răspunderea pentru prejudiciile rezultate din aceste litigii se va angaja prin hotărâri ale instanțelor civile.

Unele dintre aceste forme ale răspunderii patrimoniale au o consacrare legală, altele nu au încă o consacrare legală expresă, fiind deduse mai mult din spiritul reglementărilor completate cu principiile care trebuie să ocârmuiască administrația publică într-un stat de drept.

§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare

Pe lângă răspunderea autorităților publice şi a statului pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative ilegale sau prin refuzul recunoaşterii unui drept sau interes legitim, Constituția României, după revizuirea din 2003, consacră principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare, care intervine imediat, dacă s-a făcut dovada erorii judiciare[1], textul actual modificând pe cel anterior care făcea referire la *erori judiciare în materie penală.* În acest fel, se consacră răspunderea patrimonială a statului pentru erorile produse atât în procesele civile, cât şi în cele penale, soluție care este firească, în acord cu prevederile Convenției europene a drepturilor omului şi cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Art. 52 alin. (3) din Constituție dispune *expressis verbis* că *„Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii şi nu înlătură răspunderea magistraților care şi-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență".* Constatăm că **legea recunoaşte o acțiune în regres a statului împotriva acelor magistrați care au acționat cu rea-credință în exercitarea funcției lor**[2].

Această formă de răspundere intervine nu datorită unor acte administrative, ci datorită unor erori judiciare, deci unor prejudicii deduse din hotărâri judecătoreşti prin care au fost comise erori judiciare, fiind vorba, în mod firesc, de două astfel de hotărâri:

– una prin care se soluționează un litigiu în mod definitiv;

– o alta, prin care se constată că hotărârea anterioară a conținut o eroare.

Intervenția acestei forme de răspundere presupune, pe lângă necesitatea **existenței celor două hotărâri, şi formularea, de către cel îndrituit, a pretențiilor pentru repararea daunelor materiale sau morale suferite.**

Pentru repararea prejudiciului cauzat prin erori judiciare săvârşite atât în procesele penale, cât şi în procesele civile, comerciale, administrative etc., persoana vătămată se poate îndrepta cu acțiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanțelor,

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 108.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 461; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 457.

trebuind să obțină o hotărâre definitivă prin care statul să fie obligat la despăgubiri pentru repararea daunelor cauzate prin eroare judiciară demonstrată în cursul acestei acțiuni în pretenții împotriva statului[1]. Statul este singurul care are acțiune în regres împotriva magistratului, neputând fi admisă o acțiune directă a unei persoane împotriva magistratului care a acționat cu rea-credință sau gravă neglijență[2].

Prin proiectul de Cod administrativ, această răspundere este prevăzută numai sub dimensiunea ei penală, care privește *erorile judiciare rezultate din condamnarea sau arestarea unei persoane,* care se stabilește conform Codului de procedură penală a legislației aplicabile magistraților (art. 581). Este o reglementare restrictivă în raport cu prevederile Constituției, care se referă la orice tip de eroare judiciară.

§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităţilor administraţiei publice pentru limitele serviciului public

O asemenea formă de răspundere nu are încă o consacrare expresă într-o eventuală lege-cadru, ea se deduce din principiile constituționale care ocârmuiesc în prezent societatea, spre exemplu *principiul egalității tuturor în fața legii și a autorităților publice* coroborat cu acela că *nimeni nu este mai presus de lege [art. 16 alin. (1) și (2)]; garantarea dreptului la viață, precum și la integritate fizică și psihică, prin art. 22,* drept care poate fi lezat prin *limitele unui serviciu public.*

Cât privește **condițiile** care ar trebui să fundamenteze intervenția acestei forme de răspundere, credem că trebuie avute în vedere următoarele trei condiții:

– să existe un serviciu public care să prezinte anumite *„limite"*[3], adică să conțină anumite carențe de organizare și funcționare care să pună în pericol anumite valori materiale sau umane;

– să existe un prejudiciu, de natură materială sau morală, care să fie produs datorită limitelor serviciului public respectiv;

– să existe un raport de cauzalitate între limitele serviciului public și prejudiciu, aceasta reprezentând o condiție specifică răspunderii juridice în general;

– să se formuleze pretenții de către partea prejudiciată.

Precizăm că ea se regăsește reglementată, sub această denumire, în proiectul Codului administrativ, art. 582 și cu regimul juridic precizat anterior.

§ 9. Răspunderea solidară a autorităţilor publice şi a funcţionarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate

Această formă de răspundere are nu doar o recunoaștere legală expresă, ci și un regim juridic dezvoltat, o lege-cadru, fiind vorba despre Legea nr. 554/2004.

Din conținutul acestei reglementări, raportat la Constituție, desprindem câteva principii care guvernează regimul acestei forme de răspundere.

---

[1] O. Puie, *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, p. 110.

[2] *Ibidem,* p. 110.

[3] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 464.

1) *Legea condiționează acțiunea în prejudicii de acțiunea în anulare a actului*[1] *ori în obligarea la emiterea unui act administrativ, în cazul actului administrativ asimilat.*

Rezultă că, odată cu cererea de anulare totală sau parțială a unui act sau de obligare la emiterea actului, reclamantul trebuie să-și precizeze și pretențiile, dacă le cunoaște. Dacă nu le cunoaște, aceste pretenții pot fi formulate ulterior, pe cale de acțiune separată, însă numai *în situația în care a fost pronunțată o sentință judecătorească prin care se anulează, în tot sau în parte, un act administrativ sau se dispune obligarea la emiterea unui act.*

În cazul cererilor formulate în contenciosul administrativ de către persoanele vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale, cererea acestora este condiționată de declararea în prealabil a ordonanței ca fiind neconstituțională, în tot sau în parte, de Curtea Constituțională.

2) Instanțele competente să se pronunțe asupra despăgubirilor solicitate sunt aceleași care se pronunță și asupra ilegalității actului administrativ, tipic sau asimilat, adică **instanțele de contencios administrativ.**

3) Această formă de răspundere este atrasă doar de actele administrative tipice sau asimilate, **ilegale** ale autorităților publice.

4) O altă regulă pe care o instituie Legea nr. 554/2004 este *posibilitatea ca acțiunea să poată fi formulată și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului, ori care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim.*

Legea consacră, în ceea ce privește litigiile în care funcționarul este parte în proces, de sine stătător sau alături de autoritate, alte două principii, și anume:

– *solidaritatea* dintre funcționar și autoritatea publică în ceea ce privește suportarea despăgubirilor dispuse de instanță;

– *posibilitatea chemării în garanție* a superiorului ierarhic funcționarului public chemat în proces, care a dat ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

În prezent, și Legea nr. 188/1999, republicată, conține reglementări referitoare la răspunderea funcționarului public. Astfel, în art. 76 se prevede, *expressis verbis*, că *orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim se poate adresa instanței judecătorești, în condițiile legii,* fiind vorba despre **Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.** Prin art. 76 alin. (2) se prevede că *în cazul în care se admite acțiunea și se constată vinovăția funcționarului, persoana respectivă* – adică funcționarul public – *va fi obligată în solidar cu autoritatea sau instituția publică.*

Constatăm că, în forma actuală, Legea nr. 188/1999 consacră **principiul solidarității dintre funcționar și autoritatea sau instituția publică.**

Foarte important este și alin. (3) al aceluiași articol, care prevede că *răspunderea juridică a funcționarului nu se poate angaja dacă acesta a respectat prevederile legale și procedurile administrative aplicabile autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.*

Constatăm că **răspunderea funcționarului public intervine numai dacă acesta a acționat ilegal.** În cazul în care a acționat legal, chiar dacă a comis anumite prejudicii, el nu mai este răspunzător.

---

[1] I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 177.

În ceea ce privește **condițiile** intervenției aceste forme de răspundere, trebuie să facem distincție între două categorii de condiții:

a) condiții generale, de admitere a unei acțiuni în contencios administrativ, care sunt prevăzute de Legea nr. 554/2004;

b) condiții speciale, care privesc admisibilitatea unei astfel de acțiuni când obiectul ei este reprezentat de cererea de acordare de despăgubiri materiale sau morale:

1. condiția ca **actul atacat, tipic sau asimilat,** să fie **ilegal.** În ceea ce privește actul asimilat sub forma contractului administrativ, reamintim că Legea nr. 212/2018 a împărțit competența de soluționare a litigiilor derivate din ele între instanțele de contencios administrativ și cele civile, acestea din urmă fiind competente pentru litigiile care privesc executarea contractelor administrative;

2. condiția ca **actul atacat** să fi cauzat **prejudicii materiale și morale**.

După cum am arătat deja, pentru prima dată Legea nr. 29/1990, în prezent abrogată, prin art. 11 alin. (2), recunoștea posibilitatea ca *instanța să se poată pronunța atât asupra despăgubirilor materiale, cât și asupra celor morale*[1]. O asemenea posibilitate este menținută prin actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004.

3. condiția privind **legătura de cauzalitate** dintre actul administrativ ilegal și prejudiciu.

Se impune a fi precizat faptul că prejudiciul este cauzat, în cazul actului administrativ tipic, nu doar *prin emiterea unui act administrativ ilegal,* ci și prin *punerea lui în executare,* ceea ce atrage efecte juridice de natură a produce prejudicii.

În cazul actului asimilat, *prejudiciul se produce prin chiar neemiterea actului.*

Totodată, nu orice ilegalitate a actului produce prejudicii. *„Ilegalitatea actului administrativ ... trebuie să fie constatată de instanța de judecată, în baza Legii contenciosului administrativ"*[2]*;*

4. condiția privind **culpa autorității publice.**

Aceleași condiții trebuie îndeplinite și în cazul în care răspunderea autorității publice intervine pentru **prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative.** Cum am menționat deja, **actuala lege a contenciosului administrativ asimilează actului administrativ și contractul administrativ care poate avea ca obiect *punerea în valoare a unui bun proprietate publică, de prestarea unui serviciu public sau efectuarea unei lucrări publice.***

Aceste contracte se supun unui regim de putere publică, ceea ce atrage competența instanțelor de contencios administrativ în soluționarea diferitelor litigii, cu excepția celor care privesc executarea contractelor administrative, care intră în competența instanțelor civile.

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, pp. 471-472.

[2] A. Iorgovan, *Tratat, op. cit.,* vol. II, ed. a IV-a, p. 467.

EXERCIŢII PRACTICE

Răspundeți, argumentat, care dintre enunțurile următoare, este corect. Poate fi vorba de unul, niciunul sau toate enunțurile.

1. a) Angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a unei autorități se poate face numai printr-o acțiune îndreptată împotriva autorității pârâte;

b) angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale a unei autorități se poate face printr-o acțiune îndreptată atât împotriva autorității, cât şi a funcționarului.

2. a) Răspunderea patrimonială poate îmbrăca numai forma răspunderii obiective;

b) răspunderea patrimonială poate îmbrăca numai forma răspunderii subiective;

3. a) Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare reprezintă o formă a răspunderii obiective;

b) răspunderea pentru prejudiciile produse prin acte administrative reprezintă o formă a răspunderii obiective.

4. a) Răspunderea patrimonială pentru limitele serviciului public reprezintă o formă a răspunderii subiective;

b) răspunderea patrimonială pentru prejudiciile produse prin acte administrative reprezintă o formă a răspunderii subiective.

5. a) Funcționarul public poate fi parte în proces atunci când obiectul acțiunii îl formează obligarea şi la plata unor despăgubiri materiale sau morale;

b) funcționarul public poate fi parte în proces atunci când obiectul acțiunii îl formează obligarea la emiterea unui act administrativ.

6. a) Dacă se admite acțiunea în obligarea la despăgubiri, funcționarul public va răspunde în solidar cu autoritatea sau instituția publică;

b) dacă se admite acțiunea în obligarea la despăgubiri, funcționarul public va răspunde după cum hotărăşte instanța de judecată.

7. a) Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ permite ca obiectul acțiunii să-l formeze numai un act administrativ individual;

b) Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ permite ca obiectul acțiunii să-l formeze atât un act administrativ individual, cât şi un act administrativ bi sau multilateral (contract administrativ).

8. a) Funcționarul public răspunde pentru producerea unor prejudicii în situația în care a acționat ilegal;

b) funcționarul public răspunde pentru producerea unor prejudicii, indiferent dacă a acționat legal sau ilegal.

EDITURA UNIVERSITARĂ LIBRARY

9. a) Funcționarul public poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze un act administrativ;

b) funcționarul public poate chema în garanție pe conducătorul autorității sau instituției publice.

10. a) Răspunderea pentru limitele serviciului public este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea pentru limitele serviciului public este o răspundere cu caracter mixt, obiectiv și subiectiv.

11. a) Răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare este o răspundere subiectivă;

b) răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare este o răspundere obiectivă.

12. a) Răspunderea pentru prejudicii cauzate prin erori judiciare poate interveni când erorile judiciare sunt produse în materie penală;

b) răspunderea pentru prejudicii cauzate prin erori judiciare poate interveni când erorile judiciare vizează domeniul administrației.

13. a) În cazul admiterii unei acțiuni prin care se angajează răspunderea patrimonială pentru acte administrative ilegale, instanța poate obliga numai la acordarea de despăgubiri materiale;

b) în cazul admiterii unei acțiuni prin care se angajează răspunderea patrimonială pentru acte administrative ilegale, instanța poate obliga la acordarea de despăgubiri materiale și morale.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

I. AUTORI ROMÂNI

Antonie Iorgovan, *Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză și explicații,* Ed. Roata, București, 2004;

Antonie Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției,* Ed. Uniunii Vatra Românească, Tg. Mureș, 1998;

Antonie Iorgovan, *Drept administrativ și elemente de știința administrației,* București, 1983;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005;

Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și elemente de știința administrației,* București, 1981;

Alexandru Negoiță, *Drept administrativ și știința administrației,* Ed. Atlas Lex, București 1993;

Alexandru Negoiță, *Drept administrativ,* Ed. Silvy, București, 1996;

Alexandru Negoiță, *Știința administrației,* Ed. Didactică și Enciclopedică, 1977, București;

Alexandru Negoiță, *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ,* Ed. Lumina Lex, București, 1992;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Regimul contractelor de concesiune,* Ed. Universul Juridic, București, 2015;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez,* Ed. Universul Juridic, București, 2012;

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Aspecte specifice privind regimul domeniului public în România și Franța. Insesizabilitatea. Instituirea de limite și servituți. Protecția juridică specială a integrității și afectațiunii domeniale,* Ed. Universul Juridic, București, 2012;

Alexandru-Sorin Ciobanu, Florin Coman Kund, *Drept administrativ,* ed. a III-a, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008;

Ana Vasile, *Prestarea serviciilor publice prin agenți privați,* Ed. All Beck, București, 2003;

Anton Trăilescu, *Actele administrației publice locale,* Ed. All Beck, București, 2002;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații,* ed. 3, Ed. C.H. Beck, Bucuresti, 2017;

Anton Petrișor Parlagi, *Dicționar de administrație publică,* Ed. Economică, București, 2000;

Augustin Fuerea, *Drept comunitar european. Partea generală,* Ed. All Beck, București, 2003;

Benonica Vasilescu, *Drept administrativ,* ed. a II-a, Ed. Universul juridic, București, 2011;

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

Constantin Grigoraş, *Contenciosul administrativ potrivit noului Cod de procedură civilă,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2015.

Constantin Rarincescu, *Contenciosul administrativ român,* Ed. Universală Alcalay § Co, Bucureşti, 1937;

Camelia-Rodica Tomescu, *Raporturile dintre Guvern şi Parlament,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012;

Cătălin-Silviu Săraru, *Contractele administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;

Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2016;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2001;

Corneliu Manda, Ana-Livia Nicu, Cătălin-Silviu Săraru, *Drept administrativ european,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Cristian Ionescu, *Constituţia României, Legea de revizuire comentată şi adnotată, cu dezbateri parlamentare,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Cristian Ionescu, *Constituţia României, comentată şi adnotată cu dezbateri parlamentare şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Cristian Ionescu, *Regimul politic în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Cristian Ionescu, *Regimuri politice contemporane,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Cristian Clipa, *Drept administrativ, Teoria funcţiei publice (II) Noţiunea de funcţie publică şi categoria de funcţionar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcţionarilor publici,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013;

C.T. Ungureanu, M. Afrăsinie, D. Cigan, M. Eftimie, L. Irinescu, M. Papureanu, E. Florescu, A. C. Târsia, C. Voicu, C.G. Frenţiu, F. Morozan, M. Croitoru, I. Popa, L. Mirea, O. Podaru, D. M. Cosma, E. Roşioru, *Noul Cod civil, Comentarii, doctrină, jurisprudenţă,* Ed. Hamangiu, Vol. I, Bucureşti, 2012, p. 863;

Dacian Cosmin Dragoş, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii şi explicaţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Dan-Claudiu Dănişor, Ion Dogaru, Gheorghe Dănişor, *Teoria generală a dreptului,* Ed. C.H. Beck, ed. a II-a, Bucureşti, 2008;

Dan-Claudiu Dănişor, *Libertatea în capcană, Aporii ale justiţiei constituţionale,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Ed. Universitaria Craiova, 2014;

Dan-Claudiu Dănişor, *Democraţia deconstituţionalizată,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, Ed. Universitaria Craiova, 2013;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ,* vol. I, ed. 4, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2018;

Dana Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Dan Drosu Şaguna, *Drept financiar public,* ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011;

Dimitrie Gusti, *Curs de etică,* Universitatea Bucureşti, 1931-1932;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ, Partea specială,* Ed. Universităţii Titu Maiorescu, Bucureşti, 2002;

Emanuel Albu, *Dreptul contenciosului administrativ,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Eduard Dragomir, Dan Niţă, *Tratatul de la Lisabona – intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 –,* Ed. Nomina Lex, Bucureşti, 2009;

Emil Bălan, *Dreptul administrativ al bunurilor,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007;

Emil Bălan, *Instituţii administrative,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, *Introducere în studiul domenialităţii,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Gabriela Varia, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu, *Dreptul administrativ european – spre o concepţie unitară în doctrina şi practica românească,* Ed. Comunicare.ro, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016;

Emil Bălan, Cristi Iftene, Gabriela Varia, Dragoş Troanţă, Marius Văcărelu (coord.) *– Administraţia publică – între misiuni şi constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice şi manageriale,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2014;

Emilia Lucia Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Emilia Lucia Cătană, *Drept administrativ,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2017;

Eugen Popa, *Autonomia locală în România,* Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Eugen Popa, *Contenciosul administrativ obiectiv,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1999;

Eugen Popa, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 2000;

Florin Coman-Kund, Alexandru-Sorin Ciobanu, *Drept administrativ, Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar,* Ed. Universul Juridic, ed. a II-a revăzută şi actualizată, Bucureşti, 2008;

Florin Vasilescu, *Constituţionalitate şi constituţionalism,* Ed. Naţional, Bucureşti, 1999;

Gabriela Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ Comentată şi adnotată,* Ediţia a III-a, revăzută şi adăugită, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Genoveva Vrabie, *Drept constituţional şi instituţii politice,* vol. I, Ed. Cugetarea, Iaşi, ed. a IV-a;

Genoveva Vrabie, Marius Bălan, *Organizarea politico-etatică a României,* Iaşi, 2004, Institutul European, ed. a IV-a revizuită şi adăugită;

Genoveva Vrabie (coord.), *Droit constitutionnel et droit international, Frontières et interferences,* Institutul European, Iaşi, 2012;

Gheorghe Iancu, *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Gheorghe T. Zaharia, Odette Budeanu-Zaharia, Tudor I. Budeanu, Tudor Alexandru Chiuariu, *Tratat de drept administrativ,* Ed. Junimea, Iaşi, 2001;

Gabriela Victoria Bîrsan, Bogdan Georgescu, *Excepţia de nelegalitate, Jurisprudenţa Secţiei de Contencios Administrativ şi Fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Ilie Iovănaş, *Drept administrativ,* Ed. Servo-Sat, Arad, 1997;

Ilie Iovănaş, *Dreptul administrativ şi elemente de ştiinţa administraţiei,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977;

Ilie St. Mândreanu, *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică,* Tipografia Remus Cioflec, Bucureşti, 1943;

Ioan Alexandru, *Interdisciplinaritatea, noua paradigmă în cercetarea şi reformarea administraţiei publice,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2010;

Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Ioan Alexandru, *Tratat de administraţie publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ioan Alexandru, *De la dreptul administrativ naţional la dreptul administrativ global,* Ed. Academiei Românie, Bucureşti, 2017;

Ioan Alexandru, Ion Popescu Slăniceanu, Mihaela Cărăuşan, Cosmin-Ionuţ Enescu, Dragoş Dincă, *Drept administrativ,* Ed. Economică, Bucureşti, 2003;

Ioan Alexandru, Ivan Vasile Ivanoff, Claudia Gilia, *Sisteme politico-administrative europene,* Ed. Bibliotheca, Târgovişte, 2007;

Ioan Lazăr, *Jurisdicţii administrative în materie financiară,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Ion Avram, *Contractele de concesiune,* Ed. Rosetti, Bucureşti, 2003;

Ioan Deleanu, *Justiţia constituţională,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1995;

Ioan Muraru, *Avocatul Poporului – instituţie de tip ombudsman,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice,* Ed. All Beck, Bucureşti 2006, vol. I, II;

Ioan Muraru, Gheorghe Iancu, *Constituţiile Române. Texte. Note. Prezentare comparativă,* ed. a III-a, Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1995;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Drept parlamentar,* Ed. Actami, Bucureşti, 1999;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, *Interpretarea Constituţiei, Doctrină şi practică,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei,* Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002;

Ioan Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Regia Autonomă Monitorul Oficial, Bucureşti, 1994;

I. Vida, I. C. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică,* Ed. Cordial Lex, Cluj- Napoca, 2012;

Ion Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Ion Deleanu, Sergiu Deleanu, *Jurisprudenţa şi revirimentul jurisprudenţial. Eseu,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Ion Deleanu, *Tratat de drept constituţional,* Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Ion Dragoman, *Actele autorităţilor militare,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003;

Ion Traian Ştefănescu, *Modificările Codului muncii – comentate –, O.U.G. nr. 65/2005,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2005;

Ion Traian Ştefănescu, *Tratat de dreptul muncii,* Ed. Wolters Kluwer România, Bucureşti, 2007;

I. Dogaru, P. Drăghici, *Drept civil,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Iordan Nicola, *Managementul serviciilor publice locale,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Iordan Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universităţii „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007;

Irina Alexe, *Înalții funcționari publici,* Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Ioan Lazăr, *Dreptul Uniunii Europene în domeniul concurenței,* Ed. Universul Juridic, București, 2016;

Iuliana Rîciu, *Procedura contenciosului administrativ,* Ed. Hamangiu, București, 2009;

Ivan Vasile Ivanoff, *Deontologia funcției publice,* Ed. Bibliotheka, București, 2010;

Jean Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* Anul II Licență, 1939, Ed. Cultura Poporului, București;

Jean Vermeulen, *Curs de drept administrativ,* editat de Societatea studenților în Drept, 1941, Universitatea din București, Facultatea de Drept;

Jean Vermeulen, *Evoluția dreptului administrativ român,* București, Institutul de Arte Grafice Vremea, 1943;

Liviu Giurgiu, *Domeniul public. Repere juridice,* Ed. Tehnică, București, 1997;

Lucian Chiriac, *Drept administrativ. Activitatea autorităților administrației publice. Actele administrative. Actele administrative jurisdicționale. Contractele administrative,* Ed. Hamangiu, București, 2011;

Luciana Tomescu-Bezeriță, *Tutela administrativă, comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență,* Ed. Bren, București, 2014;

M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, E. S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită*, Ed. All Beck, București, 2004;

M. Constantinescu, I. Muraru, I. Vida, I. Deleanu, A. Iorgovan, F. Vasilescu, *Constituția României comentată și adnotată*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992;

Maria Orlov, Ștefan Belecciu, *Drept administrativ,* Chișinău, 2005;

Mădălina Voican, *Actul administrativ. The ultimate theory,* Ed. Universitară, Craiova 2018;

Maurice Duverger, *Les Constitutions de la France,* P.U.F., Paris, 2004;

Mihai Apostolache, *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată și adnotată,* Ed. Universitară, București, 2015;

Mihai Adrian Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Mihai T. Oroveanu, *Introducere în știința administrației de stat,* București, Ed. Enciclopedică Română, 1975;

Mihai T. Oroveanu, *Elemente ale științei administrației de stat,* Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982;

Mihai-Adrian Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii și explicații,* ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Mihai Șandru, Mihai Banu, Dragoș Călin, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept,* Ed. C.H. Beck, București, 2013;

Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului,* vol. III, Ed. Librăriei Socec§Co, București, 1930;

Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Enciclopedia juridică,* Ed. All, București, 1995;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. revăzută şi adăugită, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Mircea Duţu, *Dreptul urbanismului,* ed. a V-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2010;

Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor (coord.), *O viaţă dedicată dreptului, Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015;

M.V. Cârlan, *Procedura achiziţiilor publice, cu referire specială la cele finanţate din fonduri europene,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2013;

Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2002;

Nicolae Titulescu, *Drept civil,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Octavian Manolache, *Drept comunitar*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Olivian Măstăcan, *Răspunderea penală a funcţionarului public,* ed. a II-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008;

Ovidiu Podaru, *Drept administrativ. Practică judiciară comentată. Vol. I Actul administrativ (II) Un secol de jurisprudenţă (1909-2009),* Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2010;

Ovidiu Podaru, Radu Chiriţă, Ioana Păsculeţ, *Regimul juridic al contravenţiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată,* ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2017;

Oliviu Puie, *Contenciosul administrativ,* vol. I, II, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Oliviu Puie, *Serviciile de utilitate publică,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Oliviu Puie, *Parteneriatul public-privat,* Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* ed. a II-a, vol. I, II, Bucureşti, 1934;

Radu I. Motica, Gheorghe Mihai, *Teoria generală a dreptului,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2001;

Radu Stancu, *Norma juridică,* Ed. Tempus, 2002;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ,* Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004;

Romeo Paul Postelnicu, *Statutul funcţionarului public,* Ed. Universitară Carol Davila, Bucureşti, 2006;

Romeo Paul Postelnicu, *Statutul juridic al funcţionarului public,* Teză de doctorat, Academia de Studii Economice, Bucureşti, 2006;

Romulus Ionescu, *Curs de drept administrativ,* Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti 1970;

Rozalia-Ana Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc şi drept comparat,* Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Sofia Popescu, *Teoria generală a dreptului,* Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Sanda Ghimpu, Ion Traian Ştefănescu, Şerban Beligrădeanu, Gheorghe Mohanu, *Dreptul muncii,* Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1978;

Teodor Mrejeru, *Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudenţă*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Tudor Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept,* Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;

Tudor Drăganu, *Actele de drept administrativ,* Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1959;

Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar,* vol. I, II, Ed. Lumina Lex, București, 1998;

Tudor Drăganu, *Liberul acces la justiție,* Ed. Lumina Lex, București, 2003;

Valentina Gilescu, Antonie Iorgovan, *Drept administrativ și știința administrației,* Tipografia Universității București, 1986;

Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici,* Ed. Nemira, București, 1998;

Verginia Vedinaș, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Comentarii și explicații,* Ed. Universul Juridic, București, 2009 și 2016;

Verginia Vedinaș, *Drept administrativ,* Ed. Universul Juridic, ed. a IX-a, București, 2015;

Verginia Vedinaș, *Identitate națională și iubire de țară,* Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Verginia Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ,* vol. I-II, Ed. Universul Juridic, București, 2018;

Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român,* Partea generală, ed. a III-a, revăzută și adăugită de autor, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Constituția comentată și adnotată,* Ed. Lumina Lex, București, 1997;

Violeta Irina Stratan, *Autonomie locală și subsidiaritate în dreptul francez și în dreptul român,* Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Voicu Bara, *Drept administrativ și instituții politico-administrative,* Ed. Transilvanica, 1998.

II. AUTORI STRĂINI

Alcindor, *Essai d'une théorie des nullités en Droit administratif,* Éd. Gerard et Brière, Paris, 1912;

André Betgenbach, *Manuel de droit administratif,* Maison Fernand Larcier, 1959;

André de Laubadère, Jean Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif,* t. I, 14^{é} éd., 1996, L.G.D.J.;

Annie Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives,* 2^{é} éd., refondue, Armand Collin, Paris, 1996;

Bernard Pacteau, *Le juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif,* LGDJ, Paris, 1977;

Blaise Knapp, *Précis de droit administratif,* Editions Helbing § Lichtenhahn, Bâle et Francfort sur le Main, 1980;

Charles Debbasch, *Institutions et droit administratif,* t. 2, L'action et le contrôle de l'administration, 5^{é} éd. refondue, P.U.F., 1999;

Charles Debbasch, Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif,* 7^{é} éd., Dalloz, Paris, 1999;

Code administratif, Mise à jour au 1er juillet 2000 incluant le Code de la Justice administrative adnoté, Dalloz, Textes, jurisprudence, adnotations;

Du Pasquier, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit,* Sirey, 1937, Paris;

Didier Maus, *Revizuirea constituțională în țările Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 20-22;

Francis Chauvin, *Administration de l'État,* 5^{é} éd., Dalloz, Paris, 1998;

Georgio del Vecchio, *Lecții de filozofie juridică,* Ed. Europa Nova, București, 1995;

G. Dupuis, J.M. Guedon, *Droit administratif,* 3ème éd., A. Colin, Paris, 1991;

Gaston Jèze, *Principes généraux du droit administratif,* t. III, Paris, 1926;

Gustave Peiser, *Contentieux administratif,* 12ème éd., Dalloz, Paris, 2001;

Henri Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif,* ed. I, Paris, 1900;

Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoș, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene,* Ed. Universul Juridic, București, 2016;

J. Morand Deviller, *Cours de droit administratif,* Montchrestien, 1989;

Jacques Blanc, Bruno Rémond, *Les collectivités locales* – Presses de sciences PO§ Dalloz, Paris, 1994;

Jacques Ziller, *Administrations comparés*, Montchrestien, 1993, (Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze);

Jacques Ziller, *Égalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté Européenne,* Bruylant, Bruxelles, 1998;

Jacques Chevalier, *Science administrative,* PUF, Thémis, 1996;

Jean Boulois, Roger-Michel Chevallier, *Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes,* t. I, 6^{é} éd., Éditions Dalloz, Paris, 1994;

Jean-Luc Sauron, *L'administration française et l'Union Européenne,* La documentation Française, Paris, 2000;

Jean Michel de Forges, *Les institutions administratives françaises* – P.U.F. 1989, 2^{é} éd.;

Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif,* 16^{é} éd., Dalloz, Paris, 1996;

Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 18ème éd., Précis, Dalloz, 2000;

Jűrgen Schwarze, *Droit administratif européen,* Office des publications oficielles des Communautés Européennes, Bruylant, Paris, 1994;

Max-Emmanuel Geis, Stephane Guerard, Xavier Volmerange (direction), *Les contrôles de l'action publique locale et regionale: une autonomie menacée?* Institut Universitaire Varenne, 2018;

M. Prelot, J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Dalloz, 1972;

Maspetiol St. Laroque, *La tutelle administrative*, Paris, 1930;

Mehn Son Nguyen, assistant a l'Université de Lausanne, *Le recours par l'administration au contract de travail pour engager du personnel,* în *Le travail et le droit*, Publié sous la direction de Jean Louis Duc, Éditions Universitaires Fribourg, 1994, Enseignement de 3ème cicle de droit 1993;

Pierre Henri Chalvidan și Cristine Houter, *Droit administratif. Manuel practique avec des documents et des sujets corrigés,* Nathan Université, Paris 1996;

Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel,* 13e ed., Masson, 1994;

Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel,* 8ème éd., ed. Masson, Paris, 1986;

René David, Camille Jauffret Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporains,* 10e éd., Précis, Dalloz, 1992,

Theodore Fortsakis, *Principles governing good administration,* European Public Law, vol 11, issue 2, 2005.

III. STUDII, ARTICOLE:

Autori români

Alexandru-Sorin Ciobanu, *Termenul de introducere a acțiunii în anulare în baza articolului 1 alin. (6) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Curierul judiciar nr. 6/2006, pp. 57-70;

Alexdandru Bleoancă, *Un caz de competență alternativă de ordine publică prevăzut în noul Cod de procedură civilă,* în *Dreptul* nr. 1/2015, pp. 9-15;

Alin A. Trăilescu, *Unele considerații în legătură cu răspunderea patrimonială civilă a persoanelor juridice de drept public pentru fapta proprie de a emite acte administrative vătămătoare,* în Dreptul nr 7/2013, pp. 132-152;

Ana Maria Țigănescu, *Considerații privind regimul aplicabil dreptului de administrare a bunurilor proprietate publică,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 211-216;

Adrian-Mihai Iordache, *Actele şi răspunderea preşedinților în state ale Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, pp. 21-43;

Ana Maria Bercu, Elena Chelaru, *Sisteme administrative publice locale din țările Uniunii Europene în contextul descentralizării,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 403-412;

Andrei Duțu-Buzura, *Paul Negulescu şi dreptul administrativ global in nuce,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 40-47;

Alina Dinu, *Mediatorul Republicii în Franța,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 73-81;

Alina-Livia Nicu, *Considerații privind conceptul de primărie şi fundamentul ei juridic,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice şi administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 317- 322;

Alina-Livia Nicu, *Considerații privind claritatea, precizia, previzibilitatea actului normativ şi patologia raporturilor juridice de drept administrativ,* în RDP nr. 3/2018, pp. 34-41;

Ana Rozalia Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, pp. 84-101.

Ana Vasile, Ion Imbrescu, *Considerații în legătură cu persoana care are competența de a deschide şedința de consiliu local,* în RDP nr. 1/2008, pp. 70-72;

Andreea Drăghici, *Instituția suspendării raporturilor juridice de serviciu ale funcționarilor publici în lumina reglementărilor Legii nr. 188/1999 republicată,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice şi administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 419-423;

Anton Parlagi, *Normativitatea,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 19-45;

Anton Trăilescu, *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ,* în Revista Dreptul nr. 3/2006, pp. 110-119;

Anton Trăilescu, *Controverse în legătură cu controlul judecătoresc special al actelor administrative,* în Revista Dreptul nr. 11/2009, pp. 121-129;

Anton Trăilescu, Alin A. Trăilescu, *Procedura atacării hotărârilor de validare sau de invalidare a mandatului consilierilor locali ori al consilierilor județeni,* în Revista Dreptul nr. 1/2010, pp. 91-99;

Anton Trăilescu, Alin A. Trăilescu, *Unele observații și propuneri în legătură cu procedura constituirii consiliilor locale,* articol apărut în Dreptul nr. 1/2011, pp. 175-190;

Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2016, pp. 97-108;

Anton Trăilescu, *Unele considerații privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, pp. 52-56;

Antonie Iorgovan, *Comentariu privind unele puncte de vedere referitoare la Proiectul Legii contenciosului administrativ,* în nr. Revista de Drept Public 3/2004, pp. 84-88;

Antonie Iorgovan, *Din nou despre revizuirea Constituției (teze și antiteze)* în Revista de Drept Public nr. 2/2004, pp. 16-48;

Antonie Iorgovan, *Relațiile dintre puterea executivă și puterea judecătorească prin prisma Legii de revizuire a Constituției,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 16-34;

Arina Dragodan, *Legalitatea și oportunitatea actelor administrației publice descentralizate,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 433-442;

Attila Varga, *Rolul Avocatului Poporului în controlul de constituționalitate,* în Revista de Drept Public nr. 2/2015, p. 68-77;

Augustin Fuerea, *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 54-62;

Augustin Fuerea, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005, pp. 106-120;

Benonica Vasilescu, *Procedura la nivelul Guvernului pentru elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 51-64;

Bianca Maria Carmen Predescu, *Armonizarea legislativă – componentă a integrării europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu" pp. 82-92;

Bianca Maria Carmen Predescu, *Subsidiaritatea – Principiu funcțional al Uniunii Europene sau simplu instrument?,* în M. Duțu, D.C. Dănișor (coord.) – *O viață dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, București, 2015, pp. 276-294;

Camelia Tomescu, *Aspecte actuale din practica guvernamentală cu privire la angajarea răspunderii Guvernului,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 373-384;

Camelia Stoian, *Contenciosul administrativ din perspectiva revizuirii Constituției,* în *Tendințe actuale in dreptul public,* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 459-461;

Camelia Daciana Stoian, Radu Nicolae Stoian, *Reglementarea dreptului la opinia profesională a funcționarului public în proiectul Codului administrativ,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018;

Carmen Tamara Ungureanu în *Noul Cod civil, comentarii, doctrină și jurisprudență,* vol. I, Art. 1-952, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 5;

Cătălin Szekely, *Rolul Curții Constituționale a României în raport cu alte autorități publice,* în M. Apostolache (coord.) – *Constituția și societatea contemporană,* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 338-349;

Cătălin-Silviu Săraru, *Capacitatea autorităților/instituțiilor publice de a încheia contracte administrative,* în Dreptul nr. 1/2010, pp. 99-117;

Cernat Petronela, *Reflectarea dispozițiilor constituționale privind instituția contenciosului administrativ în reglementarea legală actuală,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 10-26;

Chiriac Lucian, *Excepția de nelegalitate, mijloc de verificare a legalității unui act administrativ de către instanța de contencios administrativ,* în Dreptul nr. 11/2009, pp. 91-120;

Claudia Gilia, *Franța către a VI-a Republică?* în RDP nr. 1/2008, pp. 82-104;

Constantin-Mihai Banu, Dragoș Călin, Daniel-Mihail Șandru, *Concedieri colective în cazul insolvenței societății comerciale și efectul direct orizontal al unei directive. Două hotărâri ale instanțelor române în context european,* în Revista Română de Drept European nr. 3/214, p. 157;

Constantin Furtună, *Privire de ansamblu asupra legii privind instituția prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 104-106;

Constantin Furtună, Simona Cristea, *Considerații teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și termenele de introducere a acțiunii în contenciosul administrativ,* în Curierul Judiciar nr. 3/2006, pp. 65-67;

Corneliu Liviu Popescu, *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului,* în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 și urm;

Costel Niculeanu, *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 174-178;

Cristian Ionescu, *Constituția – concept și trăsături definitorii,* în Revista de Drept Public nr. 1/2001, pp. 34-44;

Cristian Ionescu, *De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011, pp. 3-20;

Cristian Ionescu, *Unele reflecții pe marginea art. 111 din Constituția României, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011, pp. 1-6;

Cristian Ionescu, *Fundamentele teoretice și legitimitatea delegării legislative,* în Revista de drept public nr. 4/2013, pp. 23-31;

Cristian Ionescu, *Actele Guvernului, Articolul 108* în Revista de Drept Public nr. 4/2012, pp. 74-90;

Cristina Cornelia Feurdean, *Raporturile secretarului unității administrativ-teritoriale cu autoritățile administrației publice locale,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 442-452;

Cristian Clipa, *Considerații asupra disputelor doctrinare referitoare la natura raportului de serviciu. O confruntare a orgoliilor sau o polemică fără miză? Consecințele numirii funcționarilor publici prin act administrativ unilateral,* în Revista de Drept Public nr. 3/2011, pp. 78-112;

Cristian Clipa, *Caracterul obligatoriu al actului administrativ de numire într-o funcție publică și stabilitatea pe post a funcționarului public – corelații necesare,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010, pp. 16-41;

Cristian Clipa, *Câteva considerații privitoare la răspunderea civilă a funcționarului public. Corelații între răspunderea civilă a funcționarului public și răspunderea patrimonială a administrației publice în ambientul legislativ instituit prin noul Cod civil,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013, pp. 88-111;

Cristian Clipa, *Considerații cu privire la regimul juridic al anulabilității actului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2012, pp. 23-45;

Cristian Clipa, *Note, observații și reflecții asupra unor teze prealabile adoptării unui Cod administrativ în România,* în Dreptul nr. 12/2016, pp. 143-161;

Cristian Clipa, *Ce ar putea și ce ar trebui să clarifice un bun cod administrativ? (Codificare și fundamente ideologice în dreptul administrativ),* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018;

Cristi Iftene, *Descentralizarea în administrație: căsătorie sau divorț,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 465-478;

C. Iftene, *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative,* în E. Bălan, C. Ifetene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, pp. 320- 328;

Cristian Ionescu, *Mai este oportună revizuirea Constituției?,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 336-338;

Cristina Miu, *Excesul de putere în activitatea primarului,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 349-355;

Cristina Szilagy, *Ministerele. Comentariu privind propunerea de Cod administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu";

Diana Diaconu-Dascălu, *Aspecte generale privind cesiunea contractului de concesiune, în Tendințe actuale în dreptul public, abordare juridică și filozofică,* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 109-205;

Daiana Maura Vesmaș, *Aspecte privind principiul subsidiarității în lumina Tratatului constituțional al Comunității și Uniunii Europene,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe*

juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006, Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 143-154;

Daiana Maura Vesmaş, *Consideraţii privind noţiunea şi regimul juridic al serviciului public european,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 459-493;

Daiana Maura Vesmaş, Nicolae Scutea, *Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural,* în RDP nr. 3/2003, pp. 27-44;

Dan-Claudiu Dănişor, *Raport privind revizuirea principiilor generale ale Constituţiei României şi a dispoziţiilor comune în materia drepturilor şi libertăţilor fundamentale,* în Revista de Drept Public nr 1/2013, pp. 23-32;

Dan-Claudiu Dănişor, *Revizuirea Constituţiei, o formă fără fond?* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, pp. 13-16;

Dan-Claudiu Dănişor, *Originile teoriei separaţiei puterilor. De la separaţia puterilor statului la separarea statului, justiţiei şi societăţii civile,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 21-33;

Dan-Claudiu Dănişor, *Justiţia constituţională ca putere neutră. Cazul României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, pp. 29-34;

Dan-Claudiu Dănişor, *Consideraţii critice asupra limitelor competenţei de revizuire a Constituţiei României,* în Revista de Drept Constituţional nr. 1/2018, pp. 119-147;

Dana Apostol Tofan, *Angajarea răspunderii Guvernului,* în Revista de Drept Public

Dana Apostol Tofan, *Controlul judecătoresc asupra decretelor Preşedintelui României din perspectiva jurisprudenţei recente a Curţii Constituţionale,* în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Administraţia publică în situaţii de criză,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2015, pp. 57-61;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii privind legislaţia în domeniul parteneriatului public-privat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2004, pp. 90-102;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluţia legislaţiei în domeniu,* în lucrarea *Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice,* Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 321-340;

Dana Apostol Tofan, *Critici şi soluţii cu privire la reglementarea Guvernului în perspectiva revizuirii legii fundamentale,* în Revista de Drept Public nr 1/2013, pp. 69-77;

Dana Apostol Tofan, *Codificarea procedurii administrative,* în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2016, pp. 40-44;

Dana Apostol Tofan, *Unele consideraţii despre codificarea administrativă,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanţă, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 65-67;

Dana Apostol Tofan, *Nulitatea actelor administrative. Corelaţia nulitate-revocare-inexistenţă. Aspecte controversate în doctrină, legislaţie şi jurisprudenţă,* în Dreptul nr. 1/2017, pp. 128-144;

Dana Alexandru, *Proceduri administrative specifice legislaţiei urbanismului. Studiu de caz: servituţi urbanistice* vs. *expropriere,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu,

Procedura administrativă necontencioasă, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti 2016, pp. 227-236;

Dan Răzvan Grigorescu, *Reglementarea serviciului public în Codul administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 59-66;

Dana Vulpaşcu, *Reglementarea procedurală a desfăşurării de activităţi comerciale pe domeniul public al municipiului Bucureşti,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerinţe practice,* Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 334-340;

Daniel Soare, *Discuţii privind nelegalitatea unor ordine ale ministrului administraţiei şi internelor care reglementează naşterea, desfăşurarea şi stingerea raporturilor de serviciu ale poliţiştilor şi ale altor categorii de personal,* în Dreptul nr. 9/2006, pp. 132-137;

Daniela Văcăroiu, *Izvoarele dreptului roman – o abordare terminologică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 27-35;

Darian Ciobanu, Ana Vasile, *Consideraţii teoretice şi practice privitoare la validarea mandatului de consilier local,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, pp. 88-96;

Diana Pasăre, *Executarea din oficiu a actelor administrative. Repere doctrinare şi jurisprudenţiale franceze şi comunitare în materie. Scurte consideraţii referitoare la sistemul juridic românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/2006, pp. 29-46;

Doina Bogdan, *Semiprezidenţialismul românesc postdecembrist – între dispoziţiile constituţionale şi practica politică,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 285-302;

Dorel Dumitrescu, Vlad Verginică, *Excepţia de nelegalitate – probleme de admisibilitate şi alte observaţii procedurale,* în Revista de Drept Public nr. 4/2006, pp. 83-93;

Dumitru-Daniel Şerban, *Contribuţii la corecta soluţionare a contestaţiilor în lumina dispoziţiilor Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii,* în Dreptul nr. 2/2007, pp. 113-128;

Dumitru-Daniel Şerban, *Despre constituţionalitatea procedurii administrativ jurisdicţionale în faţa Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 121-126;

Dumitru-Daniel Şerban, *Răspunderea disciplinară a consilierilor de soluţionare a contestaţiilor în domeniul achiziţiilor publice,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 89-105;

Dumitru-Daniel Şerban, *Calitatea procesuală activă în litigiile care au ca obiect plângeri împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor,* în Dreptul nr. 10/2009, pp. 109-131;

Dumitru Vieru, *Aspecte generale privind drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici,* în „Tendinţe actuale în dreptul public. Abordarea juridică şi filozofică", Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 67-87;

Emanuel Albu, *Jurisprudenţa Secţiei de contencios administrativ şi fiscal a Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie,* în Revista Română de Drept Public nr. 3/2011, pp. 120-130;

Emilia Lucia Cătană, *Observaţii critice privind modul de stabilire a preţului concesiunii/închirierii bunurilor din domeniul public şi privat al unităţilor administrativ-teritoriale prin noul cadru normativ în materia organizării, administrării şi exploatării pajiştilor permanente* în Revista de Drept Public nr. 3/ 2014, pp. 79-89;

Emilia Lucia Cătană, *Exercitarea nelimitată a libertății de apreciere – expresia excesului de putere al autorităților contractante în atribuirea contractului de achiziție publică. Cenzurabilitatea acestora în contenciosul achizițiilor publice* În Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 94-110.

Elena Aramă, George Coca, *Dreptul de proprietate și interesul general: configurarea unor reguli privind compatibilizarea lor,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 58-63;

Elena Mihaela Fodor, *Considerații privind contravenția și regimul sancționator contravențional*, în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004, Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 653-665;

Elena Mihaela Fodor, *Controlul judecătoresc asupra puterii discreționare a administrației publice,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 637-648;

Elena-Simina Tănăsescu, *Despre revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 333-335;

Emil Cernea, *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/1999, pp. 1-3.

Emil Molcuț, *Despre separațiunea puterilor statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, pp. 1-5;

Emil-Ioan Moțiu, *Autoritățile administrației centrale autonome, în lumina Constituției și a legislației în vigoare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 73-89;

Emil Bălan, *Misiuni și mijloace ale administrației publice – elemente ale unei „Constituții administrative" a României,* în Revista de Drept Public nr 2/2013, pp. 39-45;

Emil Bălan, *Spre o nouă identitate a procedurii administrative. Standarde și practici de bună administrare,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 16-39;

Emil Bălan, *Ombudsmanul și buna administrare. O perspectivă asupra situației României,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, pp. 68-78;

Emil-Ioan Moțiu, *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 51-62;

Emil Bălan, *Teze și antiteze privind proiectul Codului administrativ al României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, p. 24;

Emil Bălan, *Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 208-219;

Emilia Lucia Cătană, *Noutăți în materia controlului* ex ante *al achizițiilor publice potrivit O.U.G. nr. 98/2017: avizul conform al ANAP și acțiunea în contestarea nulității absolute a contractului de achiziție publică,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, pp. 53-65;

Elena-Emilia Ștefan, *Legalitate și moralitate în activitatea autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 95-105;

Eugenia Marin, *Aspecte specifice privind soluționarea recursului de către Înalta Curte de Casație și Justiție în materia contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2015, pp. 48-80;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 4/2015, pp. 117-121;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 126-135;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* pp. 143-158;

Eugenia Marin, *Examen selectiv din practica judiciară a Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, pp. 144-159;

Eufemia Vieriu, *Comparație între răspunderea funcționarului public european,* în *„Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică",* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 233-243.

Eufemia Vieriu, *Răspunderea funcționarului public,* în *„Tendințe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică"* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 97-109;

Flavia Ghencea, *Descentralizarea și deconcentrarea administrativă – principii de organizare a administrației publice locale,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 271-282

Flavia Ghencea, *Dimensiunea rolului legislativ al Guvernului în practica juridică românească,* în *„Tendințe actuale in dreptul romanesc",* Ed. Universitară, București, 2014, pp. 462-471;

Florin Coman-Kund, *Considerații privind referendumul local în România,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 38-56;

Florin Valeriu Gilia, *Considerații privind remanierea guvernamentală în sistemul constituțional românesc,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 303-310;

Florin Valeriu Gilia, *Regimul incompatibilităților parlamentare în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, pp. 44-62;

Florinița Ciorăscu, Cristian-Gheorghe Gălățanu, *Conceptul de putere discreționară în administrația publică,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 323-328;

Gabriela Bîrsan, Bogdan Georgescu, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 58-66;

Genoveva Vrabie, *Constituție, stat, suveranitate – concepte ce trebuie regândite,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 1-11;

Genoveva Vrabie, *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra ierarhiei izvoarelor de drept,* în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Caietul Științific nr. 8, Sibiu, 2006, Ed. Burg, pp. 1-10;

Genoveva Vrabie, *Interpretarea unor texte constituționale ce reglementează raporturile dintre Președintele României și Guvern și consecințele practice ale absenței unei concepții unitare în acest domeniu,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 1-11;

Genoveva Vrabie, *Ideea de separație și trinitatea puterilor azi,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011, pp. 7-17;

George Gârleșteanu, *Excepția de neconstituționalitate – mecanism de realizare a statului de drept* în Mircea Duțu, Dan-Claudiu Dănișor (coord.) – *O viață dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, București, 2015, pp. 161-176;

George Coca, *Despre calitatea procesuală pasivă a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 63-69;

George Gârleșteanu, *Regimul juridic al autorităților administrative autonome în România,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 267-278;

Gheorghe Dănișor, *Critica dreptului abstract,* articol apărut în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 13-21;

Gheorghe Iancu, *Interpretarea dispozițiilor constituționale privind Curtea de Conturi,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002, pp. 64- 85;

Gheorghe Iancu, *Privire comparativă asupra organizării și funcționării ombudsmanilor și mediatorilor,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 12-24;

Gheorghe Iancu, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 90-95;

Gheorghe Iancu, *Grațierea colectivă – măsură de iertare umană a semenilor noștri,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 88-93;

Gilbert Goring, Ioana Eleonora Rusu, *Mijloace de coerciție în dreptul polițienesc. Prezentare a mijloacelor de coerciție în sistemul de drept al landurilor federale germane,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 22-34;

Gina-Livioara Goga, *Excepția de nelegalitate. Evoluție legislativă și reglementare actuală,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 106-113;

Ioan Alexandru, *Administrația și puterea politică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 1-16;

Ioan Alexandru, *Considerații privind modernizarea administrației,* în Revista de Drept Public nr. 2/2007, pp. 32-38;

Ioan Alexandru, *Da, prioritară este adoptarea unui Cod de procedură administrativă, nu a unui Cod administrativ!,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 15-18;

Ioan Alexandru, *Ministerul Public a fost, este și trebuie să rămână o autoritate în cadrul puterii executive,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013, pp. 36-47;

Ioan Alexandru, *Necesitatea dezbaterii publice a direcțiilor de reformare a instituțiilor statului,* în Palatul de Justiție nr. 10/2012, p. 9;

Ioan Alexandru, *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2006, pp. 1-7;

Ioan Alexandru, *Scopul revizuirii Constituției: consolidarea democrației,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 343-348;

Ioan Alexandru, *Un punct de vedere privind izvoarele disfuncțiilor în exercițiul puterii constituționale,* în Mircea Duțu, Dan-Claudiu Dănișor, (coord.) – *O viață dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei, București, 2015, pp. 381-410;

Ioan Alexandru, *Unele considerații privind parteneriatul public privat,* în Revista de Drept Public nr. 1/2004, pp. 27-35;

Ioan Eugen Roman, *Modificări aduse instituției prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și prin Legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 360-367;

Ioan Muraru, *Cu privire la necesitatea revizuirii Constituției și oportunitatea înfăptuirii ei. Un punct de vedere,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 331-332.

Ioan Muraru, Simina Popescu, *Avocatul Poporului, autoritate publică autonomă și independentă,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 36-49;

Ioan Lazăr, *Regionalizarea administrativă în Franța,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013, pp. 67-81;

Ioan Santai, *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României,* în Revista de Drept Public, nr. 1/2003, p. 58-63;

Ioan Santai, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public, nr. 1/2004, pp. 35-41;

Ioan Santai, *Unele considerații derivând din regimul juridic al incompatibilităților și conflictului de interese reglementate în Codul administrativ al României,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 106-112;

Ioan Lazăr, *Contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică în legislația europeană și cea comunitară,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 671-678;

Ion Traian Ștefănescu, Aurelian Gabriel Uluitu, *Acordul colectiv dintre autoritățile publice sau instituțiile publice și funcționarii publici,* în Dreptul nr. 1/2008, pp. 30-42;

Ioan Vida, *Antinomii intraconstituționale,* în Pandectele Române nr. 1/2004, pp. 182-196;

Ioan Vida, Cristina Vida, *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 83-92;

Ion-Cristian Dinu, Cristina Dinu, *Viziunea actuală și necesitatea regândirii reglementării legale a contractului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 4/2014, pp. 109-114;

Ion Brad, *Inadmisibilitatea promovării prin Ordonanță de urgență a unor prevederi din cuprinsul proiectelor de lege adoptate prin angajarea răspunderii Guvernului,* în Dreptul nr. 7/2006, pp. 97-105;

Ion Deleanu, *Revizuirea Constituției. Temele revizuirii,* în Revista de Drept Public, nr. 2/2003, pp. 35-53;

Ion Deleanu, Marian Enache, *Premisele și mecanismele statului de drept,* în Dreptul nr. 12/1993;

Ion Dragoman, *Militarii și contenciosul administrativ,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 348-359;

Ion Imbrescu, *Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecință a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 și Legii nr. 189/2004 de modificare și completare a Legii nr. 24/2004,* în Revista de Drept Public, nr. 3/2004, pp. 113-127;

Ion M. Anghel, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană putea fi ratificat și fără a se ocoli verificarea constituționalității lui,* în Revista de Drept Public, nr. 2/2005, pp. 120-132.

Ion M. Anghel, *Reflecții asupra unor texte din Constituția revizuită,* în Revista de Drept Public nr. 2/2004, p. 49-59;

Ion Rusu, *Exigențe constituționale și internaționale privind restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți,* în Revista de Drept public nr. 3/2011, pp. 33-44;

Ion Imbrescu, Darian Laurențiu Ciobanu, *Câteva adnotări pe marginea practicii administrative cu privire asupra operațiunilor administrative și a procesului-verbal al ședințelor consiliilor locale și județene,* în Dreptul nr. 1/2017, pp. 167-175;

Iordan Nicola, *Autonomie locală sau centralism – privire critică asupra legislației,* articol apărut în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 283-293.

Iordan Nicola, *Considerații cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele și taxele locale și a legislației complementare,* în Revista de Drept Public, nr. 1/2003, pp. 79-87;

Iordan Nicola, *Considerații cu privire la O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii,* în Revista de Drept Public nr. 1/2007, pp. 105-115;

Iordan Nicola, *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-269;

Iordan Nicola, *Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației publice locale,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 84-94;

Iordan Nicola, *Guvernarea prin adoptarea excesivă a ordonanțelor,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 497-506;

Iordan Nicola, *Reflecții referitoare la modificările și completările O.U.G. nr. 34/2006,* în Revista de Drept Public nr. 1/2011, pp. 41-52;

Iordan Nicola, *Considerații privind regionalizarea,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, pp. 28-38;

Irina Alexe, *Mobilitatea înalților funcționari publici – modalitate de modificare sau de încetare a raporturilor de serviciu,* în Revista de Drept Public nr. 4/2009, pp. 43-51;

Irina Alexe, *Principiul neutralității politice în privința numirii înalților funcționari publici,* în Emil Bălan, Cristi Iftene (coordonatori) – *Administrația și puterea politică – tendințe și evoluții în spațiul public european,* Ed. Comunicare.ro, București, 2013, pp. 122-136;

Irina Alexe, *Categoria înalților funcționari publici. Tendințe actuale,* în Emil Bălan, Cristi Iftene (coord.), *Administrația publică – între misiuni și constrângeri bugetare – Dimensiuni juridice și manageriale;* Ed. Wolters Kluwer, București, 2014, pp. 136-144;

Irina Alexe, *Considerații referitoare la Decizia nr. 55/2014 a Curții Constituționale a României și la statutul juridic al unor înalți funcționari publici,* în Curierul Judiciar nr. 3/2014, pp. 159-161;

Irina Alexe, *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României,* în Curierul Judiciar nr. 10/2014, pp. 586-589;

Irina Alexe, *Situația extraordinară – temei sau pretext pentru puterea executivă de a reglementa în domenii rezervate legii?,* în Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu (coord.), *Administrația publică în situații de criză,* Ed. Wolters Kluwer, București, pp. 128-135;

Irina Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, pp. 116-128;

Ilie Narița, *Principiile fundamentale ale dreptului, între măreție și derizoriu – o privire retorică ad-hoc, asupra valorizării lor în câmpul noilor coduri și al jurisprudenței atribuite lor,* în Dreptul nr. 1/2017, pp 42-83;

Iulian Nedelcu, Ioan Alexandru, *Îmbunătățirea modalităților de acțiune a administrației publice locale prin intermediul voluntariatului și parteneriatului public-privat,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 275-284;

Iulian Nedelcu, *Actele administrative atipice,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* Caietul Științific nr. 11/2009, p. 13.

Iuliana Rîciu, *Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 127-152;

Károly Benke, *Controlul constituționalității tratatelor internaționale în unele state europene și în România,* în „Dreptul" nr. 9/2006, pp. 108-121;

Liliana Vișan, *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă,* în Revista de Drept Public nr. 1/2005, pp. 48-78;

Liliana Vișan, *Principiul motivării în materia procedurii administrative. Aspecte de drept comparat,* în nr. 4/2005, pp. 24-39;

Liliana Vișan, Diana-Iuliana Pasăre, *Mutații aduse instituției contenciosului administrativ de revizuirea Constituției. Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă în contextul integrării europene a României,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 47-59;

Liliana Vișan, Diana-Iuliana Pasăre, *Revocarea actelor administrative –dimensiune a principiului bunei administrări,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 405-422;

Liviu Coman Kund, *Reflecții privind controlul administrativ al actelor autorităților publice locale,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 421-432;

Luana Sabău, *Regimul juridic al domeniului public al unităților administrativ-teritoriale,* în nr. 1/2001, pp. 96-102;

Marian Enache, *Statutul constituțional și legal al autorității judecătorești,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, pp. 1-20;

Marieta Safta, *Separația puterilor în stat și loialitatea constituțională,* în Juridical Tribune, Tribuna Juridică vol. 3. issue 1, june 2013, pp. 170-181;

Maria Popescu, *Tratatul de la Lisabona – arhitect al unei noi structuri instituționale europene,* în Juridical Tribune, Tribuna Juridică vol. 3. issue 1, june 2013, pp. 101-116;

Marian Enache, *Raporturile constituționale dintre Parlament și Guvernul României,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 26- 40;

Marian Enache, Ștefan Deaconu, *Sistemul electoral în România postcomunistă,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 67-97;

Marius Amzulescu, *Principiul proporționalității și excesul de putere în activitatea autorităților publice,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 285-302;

Marian Nicolae, *Noul Cod civil și drepturile speciale,* în volumul *Reforma statală prin prisma noilor coduri juridice,* Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 9-37;

Mariana Oprican, *Unele aspecte privind trăsăturile generale ale procedurii angajării răspunderii Guvernului rezultate din jurisprudența Curții Constituționale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 93-100;

Marieta Safta, *Autoritatea ministrului justiției în raport cu procurorii, prevăzută de art. 132 alin. (1) din Constituție, în jurisprudența Curții Constituționale,* în Revista de Drept Constituțional nr. 1/2018, pp. 197-214;

Marius Amzulescu, *Procesul de revizuire a Constituției,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, pp. 45-46;

Marius Vasile, *Reflecții asupra executării sancțiunilor contravenționale complementare prevăzute de Legea nr. 50/1991, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 4/2006, pp. 106-108;

Marius Andreescu, *Receptarea principiului supremației Constituției și a consecințelor acestuia în noile Coduri penale,* în Dreptul nr. 8/2016, pp. 85-102;

Mădălina Voican, *Independența în exercitarea competențelor și rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 57-63;

Mădălina Voica, *Cum facem descentralizarea,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 565-572;

Mihaela Cărăușan, Ioan Alexandru, *Considerații asupra tezelor prealabile ale proiectului de Cod administrativ,* în Dreptul nr. 12/2016, pp. 128-142;

Mihai-Cristian Apostolache, *Aspecte privind răspunderea juridică a primarului,* în Revista de Drept Public nr. 2/2011, pp. 63-68;

Mihai-Cristian Apostolache, *Examen critic privind starea de incompatibilitate dintre calitatea de primar și cea de membru în consiliul de administrație al unei unități de învățământ preuniversitar,* în Revista de Drept Public nr. 2/ 2013, pp. 79-85;

Mihaela Adina Apostolache, *Statutul viceprimarului,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 6/2004,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 310-314;

Mihai Bădescu, *La notion de sanction dans le droit avec application spécial dans le droit international public,* în coord. Constanţa Călinoiu – *La science du droit,* Ed. V.I.S. Print, Bucureşti, 2004, pp. 288-309;

Mihai Bîrgău, *Recursul graţios – mod de restabilire a legalităţii în administraţia publică pe cale amiabilă,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 7/2005,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 392-396;

Mihai Tătuţ, Anca Păune, *Înţelesul termenului „locale" utilizat în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 147-152;

Mihaela Adina Apostolache – *Relevanţa actuală a revizuirii Constituţiei,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 36-45;

Mihai Bădescu, *Doctrina pedepsei în opera lui Petre Pandrea,* în Revista de Drept Public nr. 4/2014, pp. 58-71;

Mihai-Cristian Apostolache, *Ambiguităţi legislative privitoare la validarea mandatului consilierilor locali şi judeţeni,* în Curierul Judiciar nr. 12/2014, pp. 695-700;

Mihai-Cristian Apostolache, *Revizuirea normelor constituţionale privitoare la administraţia publică locală în viziunea Curţii Constituţionale a României,* în *Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 88-96;

Mihai-Cristian Apostolache, *Administraţia publică locală în sistemul administrativ românesc şi european,* în *„Tendinţe actuale în dreptul public. Analiză juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, pp. 244-257;

Mihai-Cristian Apostolache, *Regimul juridic al validării mandatului consilierilor locali/judeţeni – între stabilitate şi dorinţa de schimbare,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, pp. 66-72;

Mihaela Preda, *Unele consideraţii privind descentralizarea serviciilor publice,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 531-538;

Mihaela Mușan, *Prefectul – înalt funcționar public sau demnitar politic?* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2016, pp. 320-326;

Mircea Tutunaru, *Unele consideraţii cu privire la legalitate, legitimitate şi conceptul de sistem constituţional în coordonatele actuale ale dreptului în* M. Apostolache (coord.) *– Constituţia în societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 354-360;

Mircea Ursuţa, *Consideraţii cu privire la executarea sancţiunilor contravenţionale principale,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 785-794;

Mircea Ursuţa, *Consideraţii cu privire la aplicarea sancţiunii contravenţionale,* în Caietul Ştiinţific nr. 10/2008, pp. 393-409;

Mircea Ursuţa, *Pe scurt despre o cerinţă a practicii judiciare: codificarea dreptului contravenţional,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă.*

Abordări doctrinare şi cerinţe practice, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2018, pp. 250-251;

Nicolae Popa, *O carte despre valoarea cunoaşterii,* editorial în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 16-18;

Nicolae Radu Stoian, *Suspendarea din funcţie a primarului în condiţiile Legii nr. 215/2001 – Legea administraţiei publice locale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2003, pp. 74-78;

Nicolae Scutea, Mihaela Popa, *Unele controverse doctrinare privind legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a)* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 84-101;

Nicolae Pavel, *Reflecţii privind reglementarea incompatibilităţilor membrilor Guvernului în Constituţiile române şi în dreptul comparat,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 41-56;

Nicoleta Miulescu, *Contractul administrativ în legislaţia românească actuală,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 29-38;

Nicoleta Miulescu, *Zona metropolitană – între necesitate şi realitate,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 485-596;

Nicoleta Miulescu, *Administraţia publică din România în contextul politicii regionale europene,* în Caietul Ştiinţific nr. 11/2009, pp. 263-274;

Nicoleta Diaconu în M. Apostolache (coord.) – *Constituţia şi societatea contemporană,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 11-21;

Oana Carolina Moldovan, *Mutaţii produse asupra statutului juridic al prefectului prin Ordonanţa de Urgenţă nr. 179/2005 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 340/2004,* în lucrarea *Reformele administrative şi judiciare în perspectiva integrării europene, Secţiunea pentru ştiinţe juridice şi administrative, Caietul Ştiinţific nr. 8/2006,* Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", pp. 455- 464;

Oliviu Puie, *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităţilor administraţiei publice locale în contextul Constituţiei revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi al Legii nr. 340/2004 privind instituţia prefectului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 128-141;

Oliviu Puie, *Răspunderea autorităţilor publice şi a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum şi aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare,* în Dreptul nr. 2/2007, pp. 92-112;

Oliviu Puie, *Competenţa autorităţilor publice în domeniul adoptării actelor administrative,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 123-133;

Oliviu Puie, *Constituţionalitatea procedurii administrativ-jurisdicţionale reglementată prin Legea contenciosului administrativ nr. 554*/2004 şi *alte acte normative ale procesului de integrare a României în Uniunea Europeană,* în Caietul Ştiinţific al Institutului de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu" nr. 10/2008, pp. 383-392;

Oliviu Puie, *Problematica atacării în contencios administrativ a certificatului de urbanism, a avizelor/acordurilor, precum şi a actelor de reglementare emise în vederea eliberării autorizaţiilor de construire de către autorităţile competente pentru protecţia mediului şi gospodărirea apelor,* în Dreptul nr. 2/2011, pp. 125-146;

Oliviu Puie, *Neconstituționalitatea procedurii administrativ-jurisdicționale reglementate de Legea nr. 101/2016,* în Dreptul nr. 10/2016, pp. 9-27;

Ovidiu Mircea Ursuța Dărăban, *Considerații cu privire la prezumția relativă de adevăr a procesului-verbal de sancționare contravențională,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 8/2006,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 673-674;

Ovidiu Podaru, *În căutarea autorului actului administrativ – eseu asupra competenței organelor administrative,* în Revista de Drept Public nr. 2/2008, pp. 13-31;

Ovidiu Podaru, *Noul Cod administrativ între detalii și ansamblu. Câteva idei* în Dreptul nr. 12/2016, pp. 111-127;

Radu Carp, *Adunarea constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 105-114;

Radu Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 65-81;

Radu Carp, *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 25-37;

Radu Carp, *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 102-115;

Radu Carp, *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii Europene,* în Revista de Drept Public nr. 4/2010, pp. 1-15;

Radu Stoian, *Prefectul ca subiect de sezină a instanței judecătorești,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 90-92;

Radu Stoian, *Instituția Prefectului din perspectiva revizuirii Constituției,* în *Tendințe..... op. cit.*, pp. 454-458;

Remus Alexandru Moldoveanu, *Certificatul de urbanism,* în Dreptul nr. 8/2009, pp. 106-122;

Rodica Narcisa Petrescu, *Câteva considerații generale asupra Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 34/2006,* în lucrarea *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice,* Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul științific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, pp. 363-372;

Rodica Narcisa Petrescu, *Discuții despre aleșii locali în lumina Legii nr. 393/2004,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 261-266;

Rodica Narcisa Petrescu, *Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 179/2005,* în Revista de Drept Public nr. 1/2006, pp. 47-55;

Rodica Narcisa Petrescu, *Propuneri pentru reglementarea constituțională a administrației publice locale,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 78-83;

Rodica Narcisa Petrescu, *Cu privire la înființarea unei noi autorități administrative autonome, Autoritatea de Supraveghere Fiscală,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, pp. 17-27;

Rodica Narcisa Petrescu, *Probleme actuale ale administrației publice locale din România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2002, pp. 57-63;

Rodica Narcisa Petrescu, *Alegerea președintelui consiliului județean în lumina modificărilor Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată,* în Revista de Drept Public nr. 2/2016, pp. 66-72;

Romeo Paul Postelnicu, *Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 81-85;

Stephane Guérard, Antoniu Tudor, *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, în RDP nr. 3/2018, pp. 20-33;

Șerban Beligrădeanu, *Considerații asupra raportului juridic de muncă al funcționarilor publici, precum și în legătură cu tipologia raporturilor juridice de muncă și o nouă viziune monistă asupra dreptului muncii,* în Dreptul nr. 8/2010, pp. 87-112. Acest articol, cum rezultă din precizările redacției, constituie dizertația rostită cu prilejul acordării titlului de *Doctor honoris causa* autorului de către Universitatea de Vest din Timișoara și a mai fost publicat în Analele Universității de Vest din Timișoara, vol. 1/2010 și Revista Română de Drept Privat nr. 3/2010;

Șerban Beligrădeanu, *Considerente – teoretice și practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în Dreptul nr. 2/2000;

Șerban Beligrădeanu, *Considerații – critice – asupra unei viziuni administrative învechite în legătură cu natura juridică a raportului de serviciu al funcționarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 6/2010, pp. 64-81;

Sergiu Iosif Stănilă, *Câteva aspecte ale revizuirii Constituției României,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 6/2004,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 5-16;

Simina Elena Tănăsescu, *Despre funcțiile Constituției și necesitatea revizuirii,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 41-53;

Simina Elena Tănăsescu, Bogdan Dima, *Puterea judecătorească,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 121-128;

Simina Elena Tănăsescu, *Transformarea semantică a excepției de neconstituționalitate în România,* în Dreptul nr. 7/2013, pp. 102-130;

Simina Tănăsescu, *Modernitatea Constituției din 1866,* în Revista de Drept Public nr. 3/2016, pp. 13-16;

Simina Tănăsescu, *Relația Curții Constituționale cu doctrina,* în Revista de Drept Public nr. 1/2016, pp. 41-57;

Simona Gherghina, *Decizii dificile: limitele libertății de apreciere a autorităților contractante în atribuirea contractelor de concesiune,* în E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (editori), *Procedura administrativă necontencioasă,* Ed. Wolters Kluwer, București, 2017, pp. 196-218;

Ștefan Balacciu, *Necesitatea existenței procedurii administrative,* în lucrarea *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Caietul Științific nr. 7/2005,* Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 387-391;

Ștefan Deaconu, *Bună guvernare și descentralizare,* în Revista de Drept Public nr. 3/2003, pp. 21-26;

Ștefan Deaconu, *Răspunderea penală a membrilor Guvernului,* în Dreptul nr. 1/2007, pp. 160-173;

Ștefan Deaconu, *Necesitatea reformării Curții Constituționale a României prin revizuirea Constituției – o viziune izvorâtă din practica Curții Constituționale în 20 de ani de existență,* în Revista de Drept Public nr. 2/2013, pp. 110-120;

Ștefan Deaconu, *Reformă și contrareformă,* în Curierul Judiciar nr. 6/2014, pp. 339-342;

Ștefania Mirică, *Excepția de nelegalitate. Evoluție legislativă și reglementare actuală,* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 114-125;

Titus Serednic, *Principiul autonomiei locale între dimensiunea administrativă și cea financiară,* în Caietul Științific nr. 11/2009, pp. 547-550;

Tudor Drăganu, *Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de Lege a contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 57-83;

Vasile Dan Ungureanu, *Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul Legii nr. 161/2003,* în Revista de Drept Public nr. 2/2003, pp. 86-88;

Valentina Gherasim-Proca, *Analiza modificărilor legislative aduse prin Legea nr. 212/2018 cu privire la procedura specială de executare silită reglementată prin Legea nr. 554/2004,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 121-133;

Vasilica Negruț, *Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 113-120;

Verginia Vedinaș, *Revizuirea Constituției – un demers necesar?,* articol prezentat în cadrul Sesiunii științifice „Uniunea Europeană – spațiu de libertate, securitate și justiție", organizată la Academia de Poliție" Alexandru Ioan Cuza", București, 2012, disponibil la adresa electronică: www.academiadepolitie.ro/conferinta/arhiva/Sesiunea-Stiintifica-2012.pdf, pp. 16-19 (consultat la data de 14 februarie 2015);

Verginia Vedinaș, *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici,* în Revista de Drept Public nr. 2/2006, pp. 67-83;

Verginia Vedinaș, *Neconstituționalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale*, în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202;

Verginia Vedinaș, Teodor Narcis Godeanu, *Mutații petrecute în regimul funcției publice în România,* în lucrarea *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* în Caietul Științific nr. 11/2009 al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu", pp. 35-39;

Verginia Vedinaş, *Deontologia funcţionarului public potrivit Legii nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici,* în Revista de Drept Public nr. 1/2004, pp. 56-71;

Verginia Vedinaş, *Este Curtea Constituţională o suprainstituţie?,* în Palatul de Justiţie nr. 10/2012, pp. 8-9;

Verginia Vedinaş, *Legea moralei sau morala legii (...). Politica şi administraţia,* în Palatul de Justiţie nr. 9/2013, p. 4;

Verginia Vedinaş, *Sinteza observaţiilor şi propunerilor formulate de diferite autorităţi publice şi de specialişti asupra Proiectului de Lege a contenciosului administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 3/2004, pp. 89-95;

Verginia Vedinaş, *Unele consideraţii teoretice şi implicaţii practice privind noua lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004,* în Dreptul nr. 5/2005, p. 19.

Verginia Vedinaş, *Valori deontologice în viaţa publică,* în Revista de Drept Public nr. 2/2005, pp. 78-89;

Verginia Vedinaş, *Despre natura juridică a raportului de serviciu al funcţionarilor publici,* în Revista Română de Drept Privat nr. 5/2010, pp. 190-207;

Verginia Vedinaş, *Neconstituţionalitatea serviciilor publice organizate ca structuri regionale,* în Dreptul nr. 1/2011, pp. 191-202;

Verginia Vedinaş, Daniela Ciochină, *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei, din perspectiva reglementării administraţiei publice,* în Revista de Drept Public nr. 1/2013, pp. 64-68;

Verginia Vedinaş, *Câteva consideraţii cu privire la proiectul Legii de revizuire a Constituţiei,* în Revista de Drept Public nr. 3/2013, pp. 17-35;

Victor Duculescu, *Impactul globalizării şi privatizării asupra procesului de constituţionalizare a dreptului,* în Revista de Drept Public nr. 1/2008, pp. 1-12;

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Vasile-Cătălin Gentimir, *Este discriminatorie impunerea condiţiei de domiciliu pentru ocuparea unui post în sistemul public şi sistemul privat? Privire specială asupra practicii Curţii de Conturi a României,* în Revista de Drept Public nr. 4/2013, pp. 68-72;

Verginia Vedinaş, *Aspecte teoretice şi practice privind competenţa materială a instanţelor judecătoreşti în soluţionarea litigiilor rezultate din activitatea Curţii de Conturi,* în Dreptul nr 5/2012, pp. 64-86;

Verginia Vedinaş, *Delegarea în dreptul public. Consideraţii critice,* în lucrarea colectivă coordonată de Mircea Duţu, Dan-Claudiu Dănişor – *O viaţă dedicată dreptului. Ion Dogaru,* Ed. Academiei Române, Bucureşti, 2015, pp. 411-416;

Verginia Vedinaş, Lucia Tomescu-Bezeriţă, *Unele aspecte teoretice şi practice privind controlul exercitat asupra administraţiei publice locale,* în lucrarea *„Tendinţe actuale în dreptul public. Abordare juridică şi filozofică",* Ed. Universitară, Bucureşti, 2014, pp. 9-26;

Verginia Vedinaş, Mihaela Duţă, Ioan-Laurenţiu Vedinaş, *Unele aspecte privind aplicabilitatea prevederilor legale referitoare la indemnizaţia de dispozitiv. Concluzii rezultate din activitatea Curţii de Conturi,* în Revista de Drept Public nr. 3/2014, pp. 4-120.

Verginia Vedinaş, Mihaela Duță, Ioan-Laurențiu Vedinaş, *Sporul de salariu pentru titlul ştiinţific de doctor. Aspecte controversate. Propuneri* de lege ferenda, în Dreptul nr. 1/2005, pp. 49-58,

Verginia Vedinaş, Ioan-Laurențiu Vedinaş, *Dreptul la identitate al minorităților naționale între drept şi abuz de drept,* în volumul *Europa în derivă,* Ed. Universitară, Bucureşti, 2016, p. 9-13;

Victor Duculescu, *Legitimitatea politică şi raporturile dintre instituțiile statului,* în Revista de Drept Public nr. 3/2008, pp. 1-14.

Verginia Vedinaş, Maria Orlov, Vlad Cantîr, *La formation et la carière des fonctionnaires publics de la Roumanie et la Republique de Moldavie,* în Revue Européenne de Droit social, Volum XVIII, issue 1/2013 pp. 140-153;

Verginia Vedinaş, *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai apoape de a deveni realitate,* în Revista de Drept Public nr. 1/2018, pp. 16-19;

VerginiaVedinaş, *O speranță devenită realitate – Codul administrativ,* în Revista de Drept Public nr. 2/2018, pp. 13-16;

Verginia Vedinaş, *Dreptul administrativ. Abordări contemporane sau despre „privatizarea" sa forțată* în Revista de Drept Public nr. 4/2017, pp. 15-20;

Verginia Vedinaş, Ioan-Laurențiu Vedinaş, *Caznele legiferării sau despre codificarea dreptului, în general şi a dreptului administrativ, în particular,* în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (editori), *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare şi cerințe practice, op. cit.,* 2016, pp. 40-46;

Vlad Cristian Soare, *Contribuția prin fonduri publice şi posibilitatea dării în administrare către asociațiile de dezvoltare intercomunitară a bunurilor proprietate publică,* în Revista de Drept Public nr. 3/2018, pp. 94-105.

BCU IAŞI/CENTRAL

CUPRINS

PREFAȚĂ LA CEA DE-A UNSPREZECEA EDIȚIE 5
PREFAȚĂ LA EDIȚIA A X-A 9
CUVÂNT-ÎNAINTE LA EDIȚIA A IX-A 11
CUVÂNT-ÎNAINTE LA EDIȚIA A VIII-A 13
CUVÂNT-ÎNAINTE LA EDIȚIA A VII-A 14

CAPITOLUL I
DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC 17
I. NOȚIUNI GENERALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 17
§ 1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat
§ 2. Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public 22
§ 3. Obiectul dreptului administrativ 23
§ 4. Scopul administrației 24
§ 5. Ordinea publică și serviciul public 26
II. FUNDAMENTE CONSTITUȚIONALE ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL ADMINISTRATIV 27
§ 6. Fundamente constituționale exprese și implicite pentru administrația publică 27
§ 7. Principalele modificări aduse prin legea de revizuire a Constituției în materia administrației publice 29

CAPITOLUL II
DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE PRIN PRISMA CONSTITUȚIEI DIN 1991 REVIZUITE ȘI REPUBLICATE 45
§ 1. Școala franceză face distincția între două sensuri ale conceptului de „administrație": *sensul funcțional și sensul derivat, organic* 45
§ 2. Precizări terminologice 45
§ 3. Sfera puterii executive 46
§ 4. Sfera autorităților care înfăptuiesc administrație publică în actualul sistem constituțional și legal include: 47
§ 5. Noțiune 49
§ 6. Corelația executiv – administrație publică 50

CAPITOLUL III
DEFINIȚIA DREPTULUI ADMINISTRATIV 54

CAPITOLUL IV
IZVOARELE DREPTULUI ADMINISTRATIV 58
I. IZVOARELE FORMALE SCRISE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV 58

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

II. IZVOARELE FORMALE NESCRISE ALE DREPTULUI ADMINISTRATIV 72

CAPITOLUL V
NORMA DE DREPT ADMINISTRATIV 85

CAPITOLUL VI
RAPORTURILE DE DREPT ADMINISTRATIV 100
I. DEFINIȚIA RAPORTULUI DE DREPT ADMINISTRATIV 100
II. CLASIFICAREA ȘI TRĂSĂTURILE RAPORTURILOR DE DREPT ADMINISTRATIV 101

CAPITOLUL VII
DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI 105

CAPITOLUL VIII
ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 112
§ 1. Concepte fundamentale în teoria organizării administrației publice 112
§ 2. Noțiunea de organ al administrației publice 113
§ 3. Noțiunea de sarcini ale organelor administrației publice 114
§ 4. Noțiunile de competență și de capacitate a organelor administrației publice 114
§ 5. Natura juridică a regimului politic instituit prin Constituția României din 1991 118

CAPITOLUL IX
PREȘEDINTELE ROMÂNIEI 122
I. STATUTUL CONSTITUȚIONAL AL PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI ȘI ATRIBUȚIILE SALE 122
§ 1. Statutul constituțional al Președintelui 122
§ 2. Alegerea și mandatul președintelui 123
§ 3. Atribuțiile Președintelui României 125
§ 4. Atribuții realizate în raporturile cu justiția 129
§ 5. Atribuții exercitate în relațiile cu poporul 130
§ 6. Atribuțiile Președintelui ca șef al executivului 131
§ 7. Atribuțiile exercitate în domeniul politicii externe 136
II. ACTELE PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI 137
§ 8. Forme de concretizare a activității președintelui 137
III. RĂSPUNDEREA PREȘEDINTELUI ROMÂNIEI 140
§ 9. Cadrul constituțional al răspunderii Președintelui României 140

§ 10. Răspunderea politică a Preşedintelui României 141
§ 11. Răspunderea penală a Preşedintelui României 143

CAPITOLUL X
GUVERNUL 149
I. REGLEMENTAREA GUVERNULUI POTRIVIT CONSTITUŢIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REPUBLICATĂ 149
§ 1. Fundamente constituţionale 149
§ 2. Statutul Guvernului 150
II. STRUCTURA, ÎNVESTITURA, ORGANIZAREA ŞI FUNCŢIONAREA GUVERNULUI 151
§ 3. Structura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991 151
§ 4. Învestitura Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991, revizuită şi republicată 152
§ 5. Mandatul Guvernului potrivit Constituţiei României din 1991 154
§ 6. Statutul membrilor Guvernului 155
§ 7. Statutul primului-ministru 158
§ 8. Aparatul de lucru al Guvernului 160
§ 9. Atribuţiile Guvernului României 160
§ 10. Funcţionarea Guvernului 163
III. ACTELE GUVERNULUI 163
§ 11. Determinarea sferei actelor 163
§ 12. Regimul constituţional al hotărârilor Guvernului 164
§ 13. Regimul constituţional al ordonanţelor Guvernului 165
IV. CONTROLUL PARLAMENTAR EXERCITAT ASUPRA GUVERNULUI ŞI RĂSPUNDEREA GUVERNULUI 170
§ 14. Controlul parlamentar exercitat asupra Guvernului 170
§ 15. Răspunderea Guvernului 172
§ 16. Regimul constituţional al moţiunii de cenzură 174
§ 17. Angajarea răspunderii Guvernului 174
§ 18. Răspunderea penală a membrilor Guvernului 177

CAPITOLUL XI
ADMINISTRAŢIA CENTRALĂ DE SPECIALITATE 181
I. GENERALITĂŢI 181
II. CATEGORII DE AUTORITĂŢI CENTRALE DE SPECIALITATE 187

CAPITOLUL XII
PRINCIPII DE ORGANIZARE ŞI FUNCŢIONARE A ADMINISTRAŢIEI PUBLICE LOCALE 205
§ 1. Istoric al reglementării 205
§ 2. Drept comparat 207
§ 3. Raţiunea şi semnificaţia modificărilor constituţionale din anul 2003 209
§ 4. Sfera principiilor şi semnificaţia lor 209
§ 5. Sfera principiilor constituţionale 211

§ 6. Descentralizarea 211
§ 7. Deconcentrarea 216
§ 8. Autonomia locală 218
§ 9. Dreptul minorităților de a-şi folosi limba națională în relațiile cu administrația publică 223
§ 10. Reglementarea dreptului minorităților de a-şi folosi limba maternă în raporturile cu administrația în legislația Uniunii Europene 228
§ 11. Principii legale 230
§ 12. Eligibilitatea 230
§ 13. Legalitatea 232
§ 14. Consultarea cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit 233

CAPITOLUL XIII
CONSILIUL LOCAL ŞI PRIMARUL 237
§ 1. Sfera autorităților 237
§ 2. Drept comparat 237
§ 3. Raporturile consiliului local cu celelalte autorități ale administrației publice 240
§ 4. Consiliul local 241
§ 5. Constituirea 242
§ 6. Statutul consilierului local 244
§ 7. Atribuțiile consiliului local 245
§ 8. Funcționarea consiliului local 246
§ 9. Actele consiliului local 248
§ 10. Răspunderea consilierilor 249
§ 11. Dizolvarea consiliului local 250
§ 12. Primarul 251
§ 13. Alegerea primarului 252
§ 14. Mandatul primarului 252
§ 15. Statutul primarului 253
§ 16. Atribuțiile primarului 256
§ 17. Actele primarului 256
§ 18. Răspunderea primarului 257
§ 19. Încetarea mandatului primarului 258
§ 20. Viceprimarul 261
§ 21. Secretarul unității administrativ-teritoriale 264
§ 22. Serviciile publice locale şi aparatul propriu de specialitate 266
§ 23. Administratorul public 266

CAPITOLUL XIV
AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE JUDEȚENE 270
§ 1. Consiliul județean. Statut constituțional 270
§ 2. Drept comparat 271

§ 3. Raporturile dintre autoritățile locale și cele județene 273
§ 4. Constituirea consiliului județean și componența 273
§ 5. Atribuțiile și funcționarea Consiliului județean 274
§ 6. Actele consiliului județean și ale președintelui consiliului județean 276
§ 7. Răspunderea consiliului județean 276
§ 8. Președintele consiliului județean 277
§ 9. Mandatul, funcționarea și actele consiliului județean 279
§ 10. Atribuțiile președintelui consiliului județean 279
§ 11. Vicepreședinții consiliului județean și secretarul județului 280
§ 12. Administrația municipiului București 280

CAPITOLUL XV
PREFECTUL 284
§ 1. Statutul constituțional și legal actual 284
§ 2. Istoric al reglementării 285
§ 3. Drept comparat 289
§ 4. Raporturile dintre prefect și autoritățile autonome locale 290
§ 5. Numirea și eliberarea din funcție a prefectului și a subprefectului 291
§ 6. Depolitizarea și profesionalizarea funcției de prefect 292
§ 7. Regimul incompatibilităților funcției de prefect și subprefect 294
§ 8. Atribuțiile prefectului 295
§ 9. Actele prefectului 296
§ 10. Particularități ale statutului juridic al prefectului. Regimul dreptului de asociere politică și sindicală și al dreptului la grevă 296
§ 11. Oficiile prefecturale 297
§ 12. Subprefectul 297

CAPITOLUL XVI
FUNCȚIA PUBLICĂ ȘI FUNCȚIONARII PUBLICI 300
§ 1. Generalități 300
§ 2. Controverse doctrinare privind statutul juridic al funcționarilor publici 301
§ 3. Fundamente constituționale ale conceptelor de funcție publică și funcționari publici 304
§ 4. Definiția funcției publice și a funcționarului public 305
§ 5. Clasificarea funcționarilor publici 307
§ 6. Regimul juridic al actului de numire într-o funcție publică 311
§ 7. Drepturile și îndatoririle funcționarilor publici 312
§ 8. Îndatoririle funcționarilor publici 320
§ 9. Recrutarea funcționarilor publici 326
§ 10. Evaluarea funcționarilor publici 328
§ 11. Răspunderea funcționarilor publici 334
§ 12. Acordurile colective 334
§ 13. Corpul de rezervă al funcționarilor publici 334

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§ 14. Modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu al funcționarului public 335

CAPITOLUL XVII
ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 343
I. NOȚIUNI GENERALE 343
II. ACTUL ADMINISTRATIV. DEFINIȚIE, TRĂSĂTURI 345
III. CLASIFICAREA ACTELOR ADMINISTRATIVE 351
IV. REGIMUL JURIDIC AL ACTELOR ADMINISTRATIVE 352

CAPITOLUL XVIII
CONTRACTUL ADMINISTRATIV 392
§ 1. Scurt istoric 392
§ 2. Repere actuale ale noțiunii de contract administrativ 393
§ 3. Definiția contractului administrativ 394

CAPITOLUL XIX
TEORIA GENERALĂ A CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 400
I. SEMNIFICAȚIA ACTIVITĂȚII DE CONTROL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ 400
II. FUNDAMENTE CONSTITUȚIONALE ALE CONTROLULUI EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 401
III. CLASIFICAREA FORMELOR DE CONTROL EXERCITAT ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 404
IV. JURISDICȚIA ADMINISTRATIVĂ ȘI ACTUL ADMINISTRATIV JURISDICȚIONAL 406

CAPITOLUL XX
CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV 413
I. NOȚIUNE ȘI ISTORIC 413
II. FUNDAMENTE CONSTITUȚIONALE ACTUALE ÎN MATERIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV 415
III. TRĂSĂTURILE CARACTERISTICE ALE ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV POTRIVIT LEGII NR. 554/2004 ȘI CONSTITUȚIEI 418
IV. CONDIȚIILE ACȚIUNII ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV, ÎN BAZA LEGII NR. 554/2004 442
V. EXCEPȚIILE DE LA CONTROLUL DE LEGALITATE EXERCITAT DE INSTANȚELE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV 460

CAPITOLUL XXI
NOȚIUNILE DE PROPRIETATE, DOMENIU PUBLIC ȘI SERVICIU PUBLIC POTRIVIT CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI DIN 1991, REVIZUITĂ ȘI REPUBLICATĂ 499
I. GENERALITĂȚI 499

§ 1. Istoric 499
§ 2. Concepte 501
§ 3. Reglementare constituțională 502
II. REPERE ÎN DETERMINAREA STATUTULUI CONSTITUȚIONAL GENERAL AL PROPRIETĂȚII 503
§ 4. Prevederi constituționale exprese, implicite, corelația dintre ele 503
III. REGIMUL CONSTITUȚIONAL AL PROPRIETĂȚII PUBLICE. RELAȚIA DOMENIU PUBLIC – PROPRIETATE PUBLICĂ 508
§ 5. Scara domenialității publice 508
§ 6. Reglementarea proprietății publice potrivit noului Cod civil 509
IV. DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE DOMENIULUI PUBLIC 521
§ 7. Definiția domeniului public 521
§ 8. Trăsăturile domeniului public 521

CAPITOLUL XXII
MODALITĂȚI DE PUNERE ÎN VALOARE A DOMENIULUI PUBLIC 525
I. GENERALITĂȚI 525
§ 1. Modalități constituționale de punere în valoare a bunurilor domeniului public 525
II. CONTRACTUL DE CONCESIUNE PUBLICĂ 526
§ 2. Regimul juridic actual 526
§ 3. Regimul constituțional și legal actual al contractului de concesiune publică 527
§ 4. Definiția și trăsăturile contractului de concesiune 528
§ 5. Părțile contractului de concesiune 528
§ 6. Procedura de concesionare 529
§ 7. Dispoziții privind contractul de concesiune 530
§ 8. Regimul legal actual 531
§ 9. Părțile contractului de concesiune de servicii și lucrări 532
§ 10. Proceduri de atribuire 533
III. ADMINISTRAREA, ÎNCHIRIEREA ȘI DAREA ÎN FOLOSINȚĂ GRATUITĂ A BUNURILOR DOMENIULUI PUBLIC 539
§ 11. Regimul contractelor de administrare și de închiriere a bunurilor domeniului public 539
IV. LUCRĂRILE PUBLICE DE INTERES NAȚIONAL ȘI LOCAL 542
§ 12. Caracteristici 542

CAPITOLUL XXIII
REGIMUL JURIDIC APLICABIL DOMENIULUI PUBLIC 545
§ 1. Generalități 545
§ 2. Principii 545

CAPITOLUL XXIV
SERVICIUL PUBLIC 549
§ 1. Generalități privind serviciul public 549
§ 2. Fundamente constituționale actuale privind serviciul public în România 550
§ 3. Trăsăturile și clasificarea serviciilor publice 551
§ 4. Serviciul public potrivit proiectului de Cod administrativ 552
§ 5. Clasificarea serviciilor publice 553

CAPITOLUL XXV
RĂSPUNDEREA ÎN DREPTUL ADMINISTRATIV. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-DISCIPLINARĂ 556
§ 1. Fundamentarea noțiunilor 556
§ 2. Definiția și trăsăturile constrângerii administrative 558
§ 3. Clasificarea măsurilor de constrângere 559
§ 4. Subiectul activ și subiectul pasiv al faptei și respectiv, al răspunderii 559
§ 5. Forme de răspundere specifice dreptului administrativ 560
§ 6. Regimul răspunderii în dreptul administrativ potrivit proiectului Codului administrativ 560
§ 7. Răspunderea administrativ-disciplinară 561
§ 8. Fundamente constituționale și legale actuale privind răspunderea administrativ-disciplinară 561
§ 9. Definiția și trăsăturile răspunderii administrativ-disciplinare 563
§ 10. Sancțiunile administrativ-disciplinare 565

CAPITOLUL XXVI
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALĂ 569
I. BAZELE CONSTITUȚIONALE ALE RĂSPUNDERII ADMINISTRATIV-CONTRAVENȚIONALE 569
II. ELEMENTELE CONSTITUTIVE ALE CONTRAVENȚIEI 570
III. DEFINIȚIA ȘI TRĂSĂTURILE CONTRAVENȚIEI 572
IV. CAUZELE CARE ÎNLĂTURĂ RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ ... 576
V. SANCȚIUNILE CONTRAVENȚIONALE 578
VI. PROCEDURA CONTRAVENȚIONALĂ CONSACRATĂ DE ORDONANȚA DE GUVERN NR. 2/2001 584

CAPITOLUL XXVII
RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIV-PATRIMONIALĂ 599
§ 1. Fundamente constituționale 599
§ 2. Tipuri de acțiuni în angajarea răspunderii administrativ-patrimoniale 600
§ 3. Categorii de acte care pot fundamenta o acțiune pentru antrenarea răspunderii administrativ-patrimoniale 600

§ 4. Autoritățile publice competente să soluționeze acțiunea privind răspunderea administrativ-patrimonială 601
§ 5. Natura prejudiciului a cărui reparație poate fi solicitată prin acțiunile privind răspunderea administrativ-patrimonială a autorităților publice 602
§ 6. Forme ale răspunderii administrativ-patrimoniale 603
§ 7. Răspunderea patrimonială exclusivă a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare 604
§ 8. Răspunderea patrimonială a autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public 605
§ 9. Răspunderea solidară a autorităților publice și a funcționarilor pentru prejudicii produse prin acte administrative, tipice sau asimilate 605

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ 611

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Librăria ta de carte de specialitate
juridică, economică și business

Din 2008 suntem
alegerea lor...

TU?

Cursuri universitare • Tratate • Monografii • Coduri • Legislație • Jurisprudență • Reviste de specialitate

www.ujmag.ro

ujmagro
UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN

Bd. Iuliu Maniu nr. 7, clădirea Cotroceni Business Center corp C,
sector 6, București (lângă AFI MALL)
021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Verginia Vedinaş este profesor universitar doctor la Facultatea de Drept a Universităţii Bucureşti, instituţie unde s-a format sub „bagheta" magică a regretatului profesor Antonie Iorgovan. Ca şi mentorul său, a urmat şi drumul vieţii publice alături de cel al vieţii academice, îndeplinind importante funcţii în sfera puterii legiuitoare (senator în legislatura 2004-2008), executive (preşedinte al Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici şi primul director general adjunct al Institutului Naţional de Administraţie în perioada 2001-2003) şi ca membru al Curţii de Conturi a României în mandatul 2008-2017. A scris peste 45 de lucrări cu caracter monografic, cursuri universitare, legislaţie comentată, tratatul de drept administrativ, ca unic autor sau în coautorat, peste 180 de studii şi articole, fiind o prezenţă continuă în literatura de specialitate din România şi la evenimentele ştiinţifice cu caracter juridic.

Fiecare nouă ediţie a cursului de drept administrativ constituie o completare şi o actualizare a celor precedente cu ideile prezentate în doctrina de specialitate apărută între timp, în jurisprudenţa instanţelor judecătoreşti şi a Curţii Constituţionale, în legislaţie şi în viaţa publică, în ansamblul său.

UNIVERSUL JURIDIC ®

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ujmagro UNIVERSUL JURIDIC MAGAZIN
Ai tot DREPTUL să alegi!
www.ujmag.ro

ISBN: 978-606-39-0385-4